




3 1761 11653622 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116536228>

CAI
YC11
-B18



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Tuesday, March 19, 1996

Tuesday, March 26, 1996

Le mardi 19 mars 1996

Le mardi 26 mars 1996

Issue No. 1

Fascicule n° 1

**Organization meeting
and
First Proceedings on:**
Examination of the present state of
the financial system in Canada.

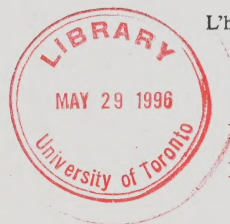
**Réunion d'organisation
et
premier fascicule concernant:**
Examen de l'état du
système financier canadien

INCLUDING:
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

Y COMPRIS:
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.
* Fairbairn, P.C.
(or Graham)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton
(or Berntson)
Meighen
Perrault, P.C.
St. Germain
Simard
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.
* Fairbairn, c.p.
(ou Graham)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton
(ou Berntson)
Meighen
Perrault, c.p.
St. Germain
Simard
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 21, 1996:

The Honourable Senator Graham, on behalf of Senator Kirby, moved:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

THAT the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 12, 1996.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 mars 1996:

L'honorable sénateur Graham, au nom du sénateur Kirby, propose:

QUE le comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce comité;

QUE le comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le comité présente son rapport final au plus tard le 12 décembre 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Béisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, March 19, 1996

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., in Room 505, Victoria Building, for its organization meeting.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kirby, Kolber, Perrault, P.C., St. Germain, P.C. and Simard. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 88, the Clerk presided over the election of a chairman.

The Honourable Senator Angus moved, — THAT the Honourable Senator Kirby be Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator St. Germain moved, — THAT the Honourable Senator Angus be Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Angus moved, — THAT the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the Committee to be designated after the usual consultation; THAT on matters of agenda and procedure, the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee; THAT the Subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and THAT the Sub-Committee report its decisions to the Committee.

And the question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Angus moved, — THAT the Committee print 600 copies of its *Proceedings* and the Chairman be authorized to adjust this number based on demand.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator St. Germain moved, — THAT, pursuant to Rule 89, the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 19 mars 1996

(1)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, à la pièce 505 de l'édifice Victoria, pour tenir sa séance d'organisation.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kirby, Kolber, Perreault, c.p., St. Germain, c.p., et Simard. (7)

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Angus propose — QUE l'honorable sénateur Kirby soit président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur St. Germain propose — QUE l'honorable sénateur Angus soit vice-président du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Angus propose — QUE le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; QUE le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme et à la procédure; QUE le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et QUE le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Angus propose — QUE le comité fasse imprimer 600 exemplaires de ses *Délibérations* et que le président soit autorisé à modifier cette quantité en fonction des besoins.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur St. Germain propose — QUE, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions, à entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Simard moved, — THAT, pursuant to rule 104, the Chairman be authorised to report expenses incurred by the Committee in the last session.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Angus moved, — THAT the Committee ask the Library of Parliament to assign a research officer to the Committee; and THAT the Chairman, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator St. Germain moved, — THAT, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in his absence, the Deputy Chairman; and THAT, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chairman, the Deputy Chairman, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Angus moved, — THAT, pursuant to the Senate guidelines for witnesses expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and payment will take place upon application.

The question being put on the motion, it was — Resolved in the affirmative.

The Committee then proceeded *in camera* to discuss future business.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 26, 1996

(2)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:03 a.m., in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, St. Germain, P.C. and Simard. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Ghitter.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

L'honorable sénateur Simard propose — QUE, conformément à l'article 104 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses faites par le comité au cours de la dernière session.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Angus propose — QUE le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter un attaché de recherche auprès du comité; et QUE le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur St. Germain propose — QUE, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président ou en son absence, au vice-président; et QUE, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques, et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président, au vice-président et au greffier du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Angus propose — QUE, conformément aux lignes directrices du Sénat gouvernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un maximum de deux témoins d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité poursuit la séance à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

À 11 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 26 mars 1996

(2)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 03, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, St. Germain, c.p., et Simard. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Ghitter.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Bank of Canada:

Mr. Gordon Thiessen, Governor; and

Mr. W. Paul Jenkins, Deputy Governor.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada.

Mr. Thiessen made an opening statement and then along with Mr. Jenkins answered questions.

At 12:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 26, 1996

(3)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 5:55 p.m., in Room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kirby, Kolber, St. Germain, P.C. and Simard. (6)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada.

The committee reviewed a draft report on Crown financial institutions.

At 7:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De la Banque du Canada:

M. Gordon Thiessen, gouverneur; et

M. W. Paul Jenkins, sous-gouverneur.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien.

M. Thiessen fait une déclaration et, de concert avec M. Jenkins, répond aux questions.

À midi, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 26 mars 1996

(3)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 17 h 55, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kirby, Kolber, St. Germain, c.p., et Simard. (6)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien.

Le comité examine le projet de rapport sur les institutions financières.

À 19 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, March 19, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the First Session of the Thirty-fifth Parliament are as follows:

With respect to its special study on the financial system in Canada in the wake of the major legislative and regulatory reform of 1992, authorized by the Senate on Thursday, February 24, 1994:

Professional and other services	\$9,646.07
Transportation and Communications	1,114.13
Miscellaneous	<u>0.00</u>
TOTAL	\$10,760.20

An additional expenditure related to the work of your Committee, but paid from the budget of the Committees and Private Legislation Directorate, was incurred for witness expenses. This amount totalled \$10,678.32.

During the session, your Committee held 65 meetings, considered 23 Orders of Reference and submitted 27 reports in relation to its work. Of these, two involved special studies related to financial institutions: one dealing with consumer protection and the other with the 1992 legislation.

Your Committee also examined 20 bills including C-2, An Act to amend the Department of National Revenue Act and to amend certain other Acts in consequence thereof; C-5, An Act to amend the Custom Tariff; C-9, An Act to amend the Income Tax Act; C-11, An Act to amend the Excise Tax Act, the Customs Act, and the Tobacco Sales to young Persons Act; C-12, An Act to amend the Canada Business Corporations Act and to make consequential amendments to other Acts; C-13, An Act to amend the Excise Tax Act and a related Act; C-15, An Act to revise certain income tax law amendments in terms of the revised Income Tax Act and Income Tax Application Rules; C-27, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules, the Canada Pension Plan, the Canada Business Corporation Act, the Excise Tax Act, the Unemployment Insurance Act and certain related Act; C-46, An Act to establish the Department of Industry and to amend and repeal certain other Acts; C-59, An Act to amend the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules; C-70, An Act to amend the Income Tax Act, the Income Tax Application Rules and related Acts; C-90, An Act to amend the Excise Tax Act and the Excise Act; C-91, An Act to continue the Federal Business Development Bank under the name Business Development Bank of Canada; C-93, An Act to amend the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Act and the

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 19 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la première session de la trente-cinquième législature:

Relatif à son étude spéciale sur l'état du système financier canadien dans la foulée de l'importante réforme législative et réglementaire intervenue en 1992 autorisée par le Sénat le jeudi 24 février 1994:

Services professionnels	9 646,07 \$
Transport et communications	1 114,13
Autres dépenses	<u>0,00</u>
TOTAL	10 760,20 \$

Les dépenses des témoins ont aussi constitué un autre article de dépense du comité, mais ces dépenses, qui se sont élevées à 10 678,32 \$, ont été assumées à partie du budget de la Direction des comités et de la législation privée.

Durant la session, le comité a tenu 65 réunions, étudié 23 ordres de renvoi et soumis 27 rapports relatifs à ses travaux. Deux de ceux-ci ont été menés dans le cadre d'études spéciales sur les institutions financières: un portant sur la protection des consommateurs et l'autre sur la législation de 1992.

Le comité a aussi étudié 20 projets de loi dont le C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national et d'autres lois en conséquence; C-5, Loi modifiant le Tarif des douanes; C-11, Loi modifiant la Loi sur l'accise, la Loi sur les douanes et la Loi sur la vente du tabac aux jeunes; C-12, Loi modifiant la Loi sur les sociétés par actions et d'autres lois en conséquence; C-13, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et une loi connexe; C-15, Loi visant à adapter certaines dispositions législatives relatives à l'impôt sur le revenu au texte révisé de la Loi de l'impôt sur le revenu et des Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu; C-9, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu; C-27, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'assurance-chômage et des lois connexes; C-46, Loi constituant le ministère de l'Industrie et modifiant ou abrogeant certaines lois; C-59, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu; C-70, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, les Règles concernant l'application de l'impôt sur le revenu et des lois connexes; C-90, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise; C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque

Tax Court of Canada Act; C-99, An Act to amend the Small Business Loans Act; C-102, An Act to amend the Customs Act and the Customs Tariff and to make related and consequential amendments to other Acts; C-103, An Act to amend the Excise Tax and the Income Tax Act; C-105, An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Latvia, a convention between Canada and the Republic of Estonia, a convention between Canada and the Republic of Trinidad and Tobago and a protocol between Canada and the Republic of Hungary, for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income; S-2, An Act to implement a convention between Canada and the Republic of Hungary, an agreement between Canada and the Federal Republic of Nigeria, an agreement between Canada and the Republic of Zimbabwe, a convention between Canada and the Argentine Republic and a protocol between Canada and the Kingdom of the Netherlands for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to income taxes and to make related amendments to other Acts; S-9 An Act to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984; and Regulations proposed to the Export Development Act.

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

de développement du Canada; C-93, Loi modifiant la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi de l'impôt sur le revenu et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt; C-99, Loi modifiant la Loi sur les prêts aux petites entreprises; C-102, Loi modifiant la Loi sur les douanes, le Tarif des douanes et d'autres lois en conséquence; C-103, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi de l'impôt sur le revenu; C-105, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de la Lettonie, une convention conclue entre le Canada et la République d'Estonie, une convention conclue entre le Canada et la République de la Trinité et Tobago et un protocole conclu entre le Canada et la République de Hongrie, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu; S-2, Loi mettant en oeuvre une convention conclue entre le Canada et la République de Hongrie, un accord conclu entre le Canada et la République fédérale du Nigeria, un accord conclu entre le Canada et la République du Zimbabwe, une convention conclue entre le Canada et la République argentine et un protocole conclu entre le Canada et le Royaume des Pays-Bas, en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et apportant des modifications connexes à d'autres lois; S-9, Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts; et l'Étude du règlement de la Loi sur l'expansion des exportations.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 19, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., to organize the activities of the committee.

Mr. Paul Benoit, Clerk of the Committee: Honourable senators, I would like to call the meeting to order. As clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of the chairman, and I am ready to receive motions to that effect.

Senator Angus: I move that Senator Kirby become chairman of this esteemed committee.

Senator Kolber: I second the motion.

Mr. Benoit: It is moved by Senator Angus, seconded by Senator Kolber, that Senator Kirby be chairman. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Benoit: Carried.

I invite the Honourable Senator Kirby to take the chair.

Hon. Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

The Chairman: The only thing remarkable about this process is that in the maritimes we do not usually allow things such as this to come to a vote in case they turn out incorrectly.

The next item on the agenda, honourable senators, is that we need a motion for deputy chairman.

Senator St. Germain: I move that Senator Angus be deputy chairman.

Senator Perrault: I second the motion.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senators, there are two or three technical motions that we must attend to today. One is a motion that 600 copies of the proceedings be printed for distribution. This is a standard motion, but could someone tell me where that figure of 600 comes from? I have been in the Senate for ten years, and that figure has always been 600.

Mr. Benoit: The number varies from 500 to 600. In our case, given that we have more meetings and quite a demand, about 260 go to various libraries across the country and to the Canada Communication Group. Over and above that, we have a mailing list of about 150 people with whom we keep in constant communication. We send out a survey.

The Chairman: The figure of 600, therefore, is not an arbitrary number.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 mars 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour organiser ses travaux.

M. Paul Benoit, greffier du comité: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. En tant que greffier du comité, il est de mon devoir de présider à l'élection du président. Je suis prêt à recevoir des motions à cet effet.

Le sénateur Angus: Je propose que le sénateur Kirby soit élu président de cet honorable comité.

Le sénateur Kolber: J'appuie la proposition.

M. Benoit: Le sénateur Angus, appuyé par le sénateur Kolber, propose que le sénateur Kirby soit élu président du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

M. Benoit: Adoptée.

J'invite l'honorable sénateur Kirby à occuper le fauteuil.

L'honorable Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

Le président: Ce qu'il y a de remarquable avec ce processus, c'est que, dans les Maritimes, nous n'avons pas l'habitude de soumettre ce genre de questions à un vote, au cas où les choses ne se dérouleraient pas comme prévu.

Le prochain point à l'ordre du jour, honorables sénateurs, est l'élection du vice-président.

Le sénateur St. Germain: Je propose que le sénateur Angus soit élu vice-président du comité.

Le sénateur Perrault: J'appuie la proposition.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

Le président: Adoptée.

Sénateurs, nous devons examiner deux ou trois motions de forme aujourd'hui, dont une qui vise à autoriser l'impression de 600 exemplaires des délibérations du comité, aux fins de distribution. Il s'agit d'une motion d'intérêt courant, mais quelqu'un peut-il me dire d'où vient le chiffre 600? Cela fait dix ans que je siège au Sénat, et ce chiffre est toujours le même.

M. Benoit: Le chiffre varie entre 500 et 600. Dans notre cas, comme nous tenons plus de réunions et que la demande est élevée, nous envoyons environ 260 exemplaires aux diverses bibliothèques à travers le pays et au Groupe Communication Canada. Nous avons également une liste d'abonnés d'environ 150 personnes avec qui nous communiquons régulièrement. Nous envoyons un questionnaire pour sonder les gens.

Le président: Ce chiffre n'est donc pas fixé arbitrairement.

Mr. Benoit: It is not grossly exaggerated. We keep about 150 on the counter for people requesting issues.

The Chairman: With respect to various reports and things, do we know how many copies are actually requested and mailed out?

Mr. Benoit: We know that the basic figure is around 400, but it would vary.

The Chairman: The report on Confederation Life was a couple of thousand.

Can I have a motion with respect to item 5, that 600 copies of the proceedings be printed for distribution?

Senator Angus: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I missed item 4 on the agenda. It relates to the Sub-Committee on Agenda and Procedure, the steering committee, and reads as follows:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and one other member of the committee to be designated after consultation;

That, on matters of agenda and procedure, the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee

That the Subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and

That the Subcommittee report its decisions to the Committee.

Although there is no real precedent for the steering committee of this committee to deal with any significant issues other than the scheduling of meetings, could I have a motion to that effect?

Senator Angus: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Item number 6 relates to meetings without a quorum. Could I have a motion to the effect:

That, pursuant to rule 89, the chairman be authorized to hold meetings and to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present?

Senator St. Germain: I so move.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

M. Benoit: Il n'est pas exagéré. Nous gardons environ 150 exemplaires pour les gens qui souhaitent avoir une copie des délibérations.

Le président: Pour ce qui est des divers rapports et autres documents, combien d'exemplaires sont distribués par la poste?

M. Benoit: Environ 400, mais ce chiffre peut varier.

Le président: Le rapport sur la Confederation Life a été tiré à quelques milliers d'exemplaires.

Quelqu'un peut-il proposer la motion 5, à savoir que l'on fasse imprimer 600 exemplaires des délibérations du comité, aux fins de distribution?

Le sénateur Angus: J'en fais la proposition.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

Le président: Adoptée.

J'ai oublié le point 4, qui concerne le sous-comité du programme et de la procédure, le comité directeur. La motion se lit comme suit:

Que le sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que, en ce qui a trait au programme et à la procédure, le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité;

Que, le sous-comité soit autorisé à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Comme il n'y a pas vraiment de règle qui autorise le comité directeur à examiner des questions autres que l'horaire des audiences, quelqu'un pourrait-il proposer la motion?

Le sénateur Angus: J'en fais la proposition.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Oui.

Le président: Adoptée.

Passons maintenant au point 6, les séances en l'absence de quorum. Quelqu'un peut-il proposer la motion suivante:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum?

Le sénateur St. Germain: J'en fais la proposition.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Could I have a motion that, pursuant to rule 104, the committee is required to report on its expenses incurred in the preceding session? A list of expenses are attached. They are \$10,760.20.

Mr. Benoit: That figure represents what we spent in the last two years plus another \$10,000 which came out of the committee's branch for witnesses' expenses.

Senator Angus: What was the budget?

Mr. Benoit: We budgeted quite a bit more because at that time we had the whole corporate governance budget. However, that is not reflected in those figures. This budget is up until February 2 of this year. Those are the expenses.

The Chairman: If you take into account that we handle somewhere between 33 per cent and 40 per cent of legislation and that we have more meetings than any other committee, our budget is incredibly low in relation to other committees.

That is just an observation. One of the reasons is that, with the exception of the corporate governance hearings, we have always held our meetings in Ottawa because most of our witnesses can afford to come here.

May I have a motion on item number 7 please, which is to report expenses incurred by the committee in the last session?

Senator Simard: So moved.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is that we ask the Library of Parliament to assign a research officer to the committee and that the chairman, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies. I am happy to have someone move that motion, provided it is clearly understood the research officer will be Gerry Goldstein. This is a generic motion, but it is also designed to make sure he stays. I want to make sure he does not let himself off the hook. May I have that motion from someone?

Senator Angus: I so move, with enthusiasm.

The Chairman: Good. The minutes will record that. The next item is that pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the chairman or, in his absence, the deputy chairman. Again, parenthetically, we have always done that jointly. It has never been by one person. As well, that item says that pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred on the chairman, the

Des voix: Oui.

Le président: Adoptée.

Quelqu'un peut-il proposer la motion suivante, qui se lit comme suit: Le président doit, conformément à l'article 104 du Règlement, déposer un relevé des dépenses faites par le comité au cours de la session précédente? On trouvera en annexe une liste des dépenses. Elles s'élèvent à 10 760,20 \$.

M. Benoit: Ce chiffre représente les dépenses des deux dernières années, auxquelles on doit ajouter la somme de 10 000 \$ pour les dépenses des témoins, qui ont été assumées à même le budget de la direction des comités.

Le sénateur Angus: À combien s'élevait le budget?

M. Benoit: Nous avons prévu un budget beaucoup plus élevé, parce que, à ce moment-là, nous devions établir les prévisions de dépenses pour les audiences sur la régie des sociétés. Toutefois, ces dépenses ne figurent pas dans ces chiffres. Ce budget couvre la période allant jusqu'au 2 février de cette année. Ce sont les dépenses qui ont été engagées.

Le président: Si vous tenez compte du fait que nous examinons entre 33 et 40 p. 100 des mesures législatives proposées et que nous tenons plus de réunions que n'importe quel autre comité, notre budget n'est pas tellement élevé par rapport à celui d'autres comités.

Ce n'est qu'une simple observation. Cette situation est due au fait que, à l'exception des audiences sur la régie des sociétés, nous avons toujours tenu nos réunions à Ottawa parce que la plupart des nos témoins peuvent se permettre de venir nous rencontrer ici.

Quelqu'un peut-il proposer la motion numéro 7, qui vise à autoriser le président à faire rapport des dépenses faites par le comité au cours de la dernière session?

Le sénateur Simard: J'en fais la proposition.

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

Dans la motion suivante, nous demandons que la Bibliothèque du Parlement affecte un attaché de recherche au comité, et que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés. J'aimerais que quelqu'un propose cette motion. Bien entendu, l'attaché désigné sera Gerry Goldstein. Il s'agit d'une motion d'intérêt général, mais elle vise à faire en sorte que M. Goldstein reste avec le comité. Je ne veux pas qu'il se dérobe. Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Angus: J'en fais la proposition, avec grand plaisir.

Le président: Parfait. Cela figurera au compte rendu. La motion suivante se lit comme suit: Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, ou en son absence, au vice-président. Encore une fois, nous prévoyons toujours deux personnes. La motion précise ensuite que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à

deputy chairman and the clerk of the committee. It is an administrative procedure. Could I have a motion to that effect?

Senator St. Germain: I so move.

The Chairman: The next item is that, pursuant to Senate guidelines for witnesses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than two witnesses from any one organization and that payment will take place upon application. That is a standard motion. Let me emphasize again that for all the years I have been a member of this committee, the decision as to what witnesses will be invited to appear and whether or not we will pay their expenses has always been made by the chairman and deputy chairman. It is essentially a committee decision delegated to the steering committee.

Senator Angus: Is there a budget for it?

The Chairman: I believe there is not. Allow me to give you an example. When we have considered a particular set of hearings, we then introduced a motion in the budget to get approval through Internal Economy.

Mr. Gerry Goldstein, Research Officer, Library of Parliament: It comes out of the Senate budget, not from the committee.

Mr. Benoit: Witnesses' expenses used to come out of the Committees Branch budget. This year they are asking individual committees to put forth a budget. What has been, up until now, two different sets of bookkeeping will be integrated into one, so we will have to make an estimate of how much will be required. On the basis of the last few years, we can determine how much to spend on witnesses' expenses.

Senator Angus: If we were then going to exceed that estimate, we would have to go back? I am thinking of a case. Last year we discussed bringing a witness from the U.K. That would be an expense.

The Chairman: During the Confederation Life hearings, we paid the expenses for several senior citizens to appear. What occurred there was that the steering committee, which consisted of Senator Poitras and myself at the time, went through the long list of witnesses that we had and decided that the business representatives could afford to pay for themselves. However, we wanted to get the views of people who had annuities, pensions and so on with Confederation Life, so we paid for some of them to come from Toronto and Vancouver.

Mr. Goldstein: At that time, it was not the committee which was paying. The Senate paid a standard rate for witnesses. They have now changed the procedure.

The Chairman: So do we have that motion?

Senator Angus: I so move.

payer au nom du comité soit conférée au président ou au vice-président, et au greffier du comité. Il s'agit d'une procédure administrative. Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur St. Germain: J'en fais la proposition.

Le président: La motion suivante dispose que, conformément aux directives du Sénat concernant les dépenses des témoins, les témoins invités à comparaître devant le comité soient remboursés, sur demande, de leurs frais de déplacement et de séjour jugés raisonnables, et ce, à raison de tout au plus deux délégués par organisme. Il s'agit d'une motion d'intérêt courant. Je tiens encore une fois à souligner que, depuis que je fais partie de ce comité, la décision concernant les témoins qui seront invités à comparaître et le remboursement des dépenses a toujours été prise par le président et le vice-président. Il s'agit essentiellement d'une décision que le comité délègue au comité directeur.

Le sénateur Angus: Est-ce qu'on a prévu un budget?

Le président: Non. Permettez-moi de vous donner un exemple. Lorsque nous prévoyons tenir des audiences pour une étude en particulier, nous déposons une motion pour que les fonds nécessaires soient approuvés par le comité de la régie interne.

M. Gerry Goldstein, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: Cette dépense est tirée du budget du Sénat, non pas du comité.

M. Benoit: Les dépenses des témoins étaient habituellement assumées à même le budget de la Direction des comités. Cette année, chaque comité doit établir un budget. Jusqu'ici, il y avait deux comptabilités différentes; désormais, il n'y en aura plus qu'une seule, de sorte que nous devons fournir un état estimatif de nos dépenses. Nous pouvons, en nous fondant sur les dépenses des dernières années, déterminer à combien s'élèveront les dépenses des témoins.

Le sénateur Angus: Si nous dépassons ce montant, nous serions obligés d'obtenir une nouvelle autorisation? Il y a un exemple qui me vient à l'esprit. L'année dernière, nous avons envisagé de faire venir un témoin du Royaume-Uni. Cela constituerait une dépense.

Le président: Lors des audiences sur la Confederation Life, nous avons assumé les dépenses de plusieurs citoyens âgés. Le comité de direction, qui était à l'époque composé du sénateur Poitras et de moi-même, a examiné une longue liste de témoins et a conclu que les représentants des milieux d'affaires pouvaient assumer leurs propres dépenses. Toutefois, nous voulions également entendre le point de vue de personnes dont les rentes, les fonds de pensions, ainsi de suite, étaient gérés par la Confederation Life. Nous avons donc payé pour faire venir certains témoins de Toronto et de Vancouver.

M. Goldstein: À l'époque, ce n'était pas le comité qui assumait ces dépenses. Le Sénat prévoyait un montant fixe pour les témoins. Il a adopté une nouvelle formule.

Le président: Quelqu'un est-il prêt à proposer cette motion?

Le sénateur Angus: J'en fais la proposition.

The Chairman: The time slot for the regular meeting has historically been on Tuesdays from 10:00 to 12:30, and on Thursdays from 11:00 to 2:00. That stays and this room stays.

Mr. Benoit: For the immediate future.

The Chairman: This room matters because it is a good television room, which is important. Next week we will be hearing from the Governor of the Bank of Canada, and some of the committee rooms do not facilitate television.

That completes the list of motions for the purposes of organization. I want to go on to some other business and then come back to a particular item.

Senator Angus: I have one item of other business. I simply want to welcome the new member. It is Gerry St. Germain, who lives up to the Gerry principle.

The Chairman: This committee used to be dominated by maritimers. Now, with Senators St. Germain, Perrault and Austin, we have shifted that domination from one end of the country to the other. The only good thing about that is that for those of us who are not from central Canada, we have not stopped in the middle, so that it is still dominated by the extremes.

Senator St. Germain: Which is excellent. Thank you very much. I am honoured to be here.

The committee continued *in camera*.

Ottawa, Tuesday, March 26, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Senators, this is our annual meeting with the Governor of the Bank of Canada to talk about macro-economic policy. As usual, we have scheduled this meeting to follow the budget.

Governor, we appreciate you taking the time to be with us this morning. Since this is our third annual meeting with you, you are used to the format in which you begin with an opening statement and we then have a policy discussion on a variety of topics that I know the senators wish to raise with you. For the record, perhaps you would introduce your colleague Mr. Jenkins.

Mr. Gordon G. Thiessen, Governor, Bank of Canada: Thank you very much, Mr. Chairman. My colleague is Paul Jenkins, Deputy Governor in charge of economic analysis at the Bank of Canada.

Le président: Pour ce qui est des séances régulières, nous avons l'habitude de nous réunir les mardis de 10 heures à 12 h 30, et les jeudis de 11 heures à 14 heures. Nous continuerons de nous rencontrer aux heures prévues dans cette salle-ci.

M. Benoit: À court terme.

Le président: Cette salle nous convient parce qu'elle se prête bien aux séances télévisées, ce qui est important. La semaine prochaine, nous accueillerons le gouverneur de la Banque du Canada, et certaines salles de comité ne permettent pas d'assurer la télédiffusion des audiences.

Voilà pour la liste de motions. J'aimerais maintenant passer aux autres questions avant de discuter avec d'un sujet précis.

Le sénateur Angus: Je désire soulever un autre point. Je veux tout simplement souhaiter la bienvenue à un nouveau membre, soit à Gerry St. Germain, dont la réputation n'est plus à faire.

Le président: Dans le passé, le comité était dominé par des sénateurs des Maritimes. Avec l'arrivée des sénateurs St. Germain, Perrault et Austin, nous sommes maintenant dominés par des sénateurs de l'Ouest. Le seul point positif à ce sujet, pour ceux d'entre nous qui ne sont pas du centre du Canada, c'est que le comité reste majoritairement composé de sénateurs venant de l'une ou l'autre extrémité du pays.

Le sénateur St. Germain: Ce qui est excellent. Merci beaucoup. C'est un honneur pour moi d'être ici.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

Ottawa, le mardi 26 mars 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Sénateurs, nous tenons aujourd'hui notre rencontre annuelle avec le gouverneur de la Banque du Canada pour discuter de politique macro-économique. Comme d'habitude, cette réunion a lieu à la suite du dépôt du budget.

Monsieur le gouverneur, nous vous remercions d'être venu ce matin. Comme il s'agit de notre troisième rencontre annuelle, vous connaissez la marche à suivre. Vous faites d'abord votre déclaration, après quoi nous discutons des divers sujets que les sénateurs souhaitent aborder avec vous. Vous pourriez peut-être, au fins du compte rendu, nous présenter votre collègue, M. Jenkins.

M. Gordon G. Thiessen, gouverneur, Banque du Canada: Merci beaucoup, monsieur le président. Je suis accompagné de Paul Jenkins, sous-gouverneur responsable de l'analyse économique à la Banque du Canada.

We are pleased to appear before you again this year to explain the Bank of Canada's monetary policy and to give you our assessment of current economic and financial conditions. The recent release of our annual report provides a good occasion for us to present an account of our management of monetary policy.

[Translation]

Let me begin with our monetary policy objectives. The agreement between the Government of Canada and the Bank of Canada is to hold inflation within a target range of 1 per cent to 3 per cent from the end of 1995 through to the end of 1998. By then, the government and the bank are committed to deciding on a future target range that will be consistent with price stability.

[English]

I cannot emphasize too often, senators, that price stability is a means to an end, not an end in itself. Price stability is the appropriate objective for monetary policy because it contributes to a more productive and a more stable Canadian economy.

As we point out in our report, the bank has once again met its inflation-control target. Following four years of good inflation performance, Canada is, I believe, establishing a reputation as a low-inflation country. This reputation has been helpful as we have had to cope with fluctuations in international financial markets, concerns about the budgetary situation in Canada, and uncertainty which surrounded the Quebec referendum campaign.

[Translation]

In judging inflation performance, it is important to focus on the underlying trend rather than on the month-to-month fluctuations in the Consumer Price Index. We use the year-over-year change in the CPI, excluding the volatile food and energy components and indirect tax effects, as an indicator of the trend. This measure of inflation declined through the second half of 1995 and, at 1.6 per cent, is now in the lower half of our target range.

[English]

The inflation-control targets for monetary policy operate as a kind of built-in stabilizer for the economy. When the economy is expanding at an unsustainable pace which will lead to price pressures which are then likely to push inflation through the upper limit of our range, the bank will act to tighten monetary conditions in order to slow the pace of economic activity and ease price pressures. Similarly, a weak economy that implies a downward trend of inflation with a risk of going below the lower limit of our range will lead the bank to ease monetary conditions in order to stimulate economic activity.

Nous sommes heureux que les membres du comité nous aient invités de nouveau cette année à expliquer devant eux la politique monétaire de la Banque du Canada et à donner notre point de vue sur la situation économique et financière actuelle. Nous saisissons l'occasion que nous offre la publication de notre rapport annuel pour rendre compte de la façon dont nous menons la politique monétaire.

[Français]

J'aimerais tout d'abord vous parler de nos objectifs en matière de politique monétaire. Le gouvernement et la Banque du Canada ont convenu que l'inflation devrait être maintenue à l'intérieur d'une fourchette cible de 1 à 3 p. 100, de la fin de 1995 à la fin de 1998. Par ailleurs, ils se sont engagés à fixer, d'ici là, la prochaine fourchette cible qui sera compatible avec la stabilité des prix.

[Traduction]

Je n'insisterai jamais assez sur le fait que la stabilité des prix est un moyen de parvenir à une fin et non une fin en soi. Elle est l'objectif tout désigné de la politique monétaire parce qu'elle contribue à rendre l'économie canadienne plus productive et plus stable.

Comme nous l'avons souligné dans le rapport, la banque a de nouveau atteint ses cibles de maîtrise de l'inflation. Au terme de quatre années de bons résultats à ce chapitre, le Canada est en train d'acquiescer une réputation de pays à faible inflation. Je crois que cette réputation a été utile lorsqu'il a fallu faire face aux fluctuations qu'ont connues les places financières internationales, aux inquiétudes soulevées par la situation budgétaire au Canada et à l'incertitude engendrée par la campagne référendaire au Québec.

[Français]

Il est important, lorsqu'on évalue les résultats obtenus sur le front de l'inflation, de considérer la tendance fondamentale de l'inflation plutôt que les mouvements, d'un mois à l'autre, de l'indice des prix à la consommation. Pour mesurer cette tendance, nous utilisons le taux de variation sur 12 mois de l'IPC, hors les composantes volatiles qui sont l'alimentation et l'énergie et hors l'incidence des impôts directs. Cet indicateur révèle que l'inflation a reculé tout au long du second semestre de 1995 et qu'elle se situe maintenant à un 1,6 p. 100, c'est-à-dire dans la moitié inférieure de notre fourchette cible.

[Traduction]

Les cibles de maîtrise de l'inflation que poursuit la politique monétaire jouent en quelque sorte le rôle de stabilisateur automatique au sein de l'économie. Si l'activité croît à un rythme qui ne peut être soutenu et que les prix deviennent donc l'objet de pressions susceptibles de pousser l'inflation au-delà de la limite supérieure de la fourchette visée, la banque resserrera les conditions monétaires pour freiner l'expansion économique et atténuer les pressions sur les prix. Parallèlement, si l'économie piétine et que par conséquent l'inflation a tendance à ralentir et risque de franchir la ligne inférieure de la fourchette cible, la banque assouplira les conditions monétaires afin de relancer l'activité.

In line with this approach, the bank has been acting since the autumn to lower short-term interest rates in Canada. Our most recent action took place last week when we lowered the bank rate and our operating band for the overnight rate $\frac{3}{4}$ of one percentage point. The bank rate is now $5\frac{1}{4}$ per cent, and the operating band for the overnight rate is now $4\frac{3}{4}$ per cent to $5\frac{1}{4}$ per cent.

The Canadian economy struggled through much of 1995 as the U.S. economy slowed, and Canadians had to cope with the sharp rise in interest rates early in the year following the Mexican currency crisis and market nervousness about the Canadian fiscal situation. Prospects for 1996, I believe, look more promising. The U.S. economy appears to us to be on a sustainable, low-inflation growth path, and easier monetary conditions in Canada are providing substantial support for economic activity here.

[Translation]

However, economic confidence among Canadian households remains weak. The recent rise in mortgage rates will not have helped. That rise reflected pressures on our bond yields coming from U.S. financial markets, following some strong economic data in that country. External shocks like that are bound to hit us from time to time. This time, however, the response in Canada was more muted than we have seen in the recent past — the Canadian dollar remained firm, differentials between longer-term U.S. and Canadian bond yields tended to narrow, and money market conditions stayed favourable for the move by the Bank of Canada to lower short-term rates.

[English]

I believe that the improvement in our fiscal situation over the last several years and our low inflation record are important factors contributing to this greater stability in financial markets, and I hope that we will see a further narrowing of the medium- and long-term interest rate differentials between Canada and the United States through the year.

The Canadian export sector has performed well, and I believe it should continue to do so. This is reflected in the encouraging recent increases in employment. Better employment prospects and more stable financial markets should, together, be helpful for household confidence and for a recovery in the housing market and consumer spending during the coming year.

[Translation]

I should also draw your attention to the information in the annual report on the bank's other activities. Like many other public sector institutions, the bank has undertaken a major

Conformément à cette approche, la banque a fait en sorte, depuis l'automne, que les taux d'intérêt à court terme reculent au Canada. Notre plus récente intervention, effectuée la semaine dernière, a été d'abaisser d'un quart de point de pourcentage notre taux officiel d'escompte ainsi que notre fourchette opérationnelle pour le taux du financement à un jour. Le taux d'escompte est maintenant de $5\frac{1}{4}$ p. cent, tandis que la fourchette opérationnelle pour le taux de financement à un jour se situe entre $4\frac{3}{4}$ et $5\frac{1}{4}$ p. 100.

L'économie canadienne a éprouvé des difficultés pendant la majeure partie de 1995 étant donné le ralentissement de l'économie américaine, et les Canadiens ont dû faire face à la forte remontée des taux d'intérêt en début d'année provoquée par la crise monétaire mexicaine et la nervosité qu'imprimait au marché la situation des finances publiques canadiennes. L'année 1996 s'annonce meilleure. L'économie américaine semble croître à un rythme soutenable s'accompagnant d'un bas taux d'inflation, et la détente des conditions monétaires au Canada devrait grandement renforcer l'activité économique.

[Français]

Toutefois, la confiance des ménages canadiens à l'égard de l'économie, demeure fragile. À cet égard-là, la hausse récente des taux des prêts hypothécaire n'aura guère aidé. Cette hausse tient aux pressions que les marchés financiers américains ont fait subir aux taux de rendement des obligations canadiennes à la suite de la publication des données témoignant de la vigueur de l'activité économique chez nos voisins du Sud. Il est inévitable que nous fassions l'objet de chocs externes de cette nature de temps à autre. Mais, cette fois, la réaction sur les marchés intérieurs a été plus modérée qu'elle ne l'avait été récemment; en effet, le dollar canadien est resté ferme. Les écarts entre les rendements des obligations à long terme américaines ont eu tendance à se rétrécir et les conditions sur les marchés monétaires sont demeurées propices à une intervention de la Banque du Canada, visant un repli des taux d'intérêts à court terme.

[Traduction]

Je crois que l'amélioration de notre situation budgétaire au cours des deux ou trois dernières années et nos bons résultats sur le plan de l'inflation ont contribué de façon notable à cette stabilité accrue sur le marché. J'espère que l'amenuisement des écarts entre les taux d'intérêt à moyen et à long terme se poursuivra au cours de l'année.

Le secteur canadien des exportations a été vigoureux et devrait le demeurer. Les gains encourageants qui ont été réalisés récemment au chapitre de l'économie témoignent de ce dynamisme. De meilleures perspectives d'emploi et une plus grande stabilité sur les marchés financiers devraient contribuer à renforcer la confiance des ménages et favoriser ainsi une reprise de l'activité sur le marché du logement et un redressement des dépenses de consommation au cours de l'année qui vient.

[Français]

Finalement, j'aimerais également attirer votre attention sur les renseignements fournis dans le rapport annuel au sujet des autres activités menées par la banque. Comme beaucoup d'institutions

reassessment of its operations and is implementing initiatives aimed at improving the effectiveness of its operations and lowering costs.

[English]

Mr. Chairman, that ends my statement. My colleague and I would be happy to answer your questions.

Senator Angus: I would like to welcome you, governor, and your deputy governor to our committee. It is always an important day for us when you come to our committee to share your outlook on the economy.

I wish to start with some basic forecasting questions. You mentioned that you would continue to lower short-term rates. The overnight rate is pretty low now. Could you forecast for the next 12-month period specific rates for the short, medium and long term?

Mr. Thiessen: That is always difficult for me to do, as you well understand. Forecasts that come from the central bank on interest rates have a tendency to affect the market rather more profoundly than one would like.

I cannot give you forecasts, but, as I said, there are positive fundamentals which will be helpful in the year ahead. One important factor is that our inflation rate is low. It is now running at something like 1.6 per cent. The American inflation rate is running at something like 2.7 per cent. Inflation in Canada is a full percentage point lower than in the United States. That situation should affect our financial markets increasingly in the period ahead.

One of our problems over the past period is that there has been uncertainty about the fiscal situation. Among many investors, there was a fear that governments could inflate their way out of a debt problem. With the improvement in the fiscal situation among all governments in Canada, I feel some of that concern is already diminishing and will diminish further. Both of those factors suggest interest rates which could be lower and certainly differentials which could be lower in the period ahead.

Senator Angus: I appreciate your reluctance, if not inability, to be specific, but you have to give me an "E" for effort on that question, governor.

I should like to persist a little in terms of the GDP. Are you able to be more specific in that field with respect to rates of growth in 1996-97?

Mr. Thiessen: Let me preface my comments, as all economic forecasters should, by saying that there is always a wide margin of error in any prediction about economic activity. Economic activity is subject to many factors and influences from abroad and elsewhere.

We are seeing growth rates of 2 per cent to 2.5 per cent in the first half of the year, and these rates will pick up in the second half of the year to perhaps 3 per cent or more. Much will depend on the issue of confidence and whether it manages to turn around during the course of the year. That is notoriously difficult to

publiques, la banque a entrepris une revue en profondeur de ses activités et met en œuvre des mesures qui visent à accroître l'efficacité de ses opérations et à abaisser ses coûts.

[Traduction]

Monsieur le président, voilà qui termine ma déclaration. Mon collègue et moi sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Angus: Je voudrais, messieurs, vous souhaiter la bienvenue. C'est toujours un grand jour pour nous lorsque vous venez partager avec nous vos vues sur la situation économique du pays.

J'aimerais d'abord parler de prévisions économiques. Vous dites vouloir poursuivre la détente des taux à court terme. Le taux du financement à un jour est déjà très bas. Pouvez-vous nous dire à combien s'élèveront les taux à court, à moyen et à long terme au cours des douze mois à venir?

M. Thiessen: De telles prévisions, comme vous le savez, sont toujours difficiles à faire. Les prévisions de la banque centrale concernant les taux d'intérêt ont tendance à avoir un effet assez marqué sur le marché.

Je ne peux faire de telles prévisions, mais, comme je l'ai mentionné, plusieurs facteurs positifs laissent entrevoir une meilleure année. Mentionnons, entre autres, le faible taux d'inflation. Il atteint actuellement 1,6 p. 100. Le taux d'inflation aux États-Unis s'élève à 2,7 p. 100. Un point de pourcentage sépare donc les deux taux. Cette situation devrait avoir un impact de plus en plus marqué sur nos marchés financiers dans les mois à venir.

L'incertitude entourant notre situation budgétaire s'est avérée un problème dans le passé. De nombreux investisseurs ont craint que les gouvernements n'aient recours à l'inflation pour régler leurs problèmes d'endettement. La situation budgétaire de tous les gouvernements au Canada s'étant améliorée, ces craintes commencent déjà à s'estomper et continueront de se dissiper. Ces deux facteurs donnent à penser que les taux d'intérêt pourraient être plus bas et que l'écart entre les taux canadiens et américains pourrait être moins grand.

Le sénateur Angus: Je comprends qu'il est difficile, voire impossible, de faire de telles prévisions, mais on ne peut pas me reprocher de ne pas avoir essayé.

J'aimerais vous parler un peu du PIB. Pouvez-vous nous donner un peu plus de précisions concernant les taux de croissance prévus pour 1996-1997?

M. Thiessen: Je tiens d'abord à dire, comme devraient le faire tous les conjoncturistes, que toute prévision économique comporte une marge d'erreur assez grande. L'activité économique est assujettie à de nombreux facteurs provenant de l'étranger et d'ailleurs.

Nous prévoyons une croissance de 2 à 2,5 p. 100 pour la première moitié de l'année, et une croissance de 3 p. 100 ou plus pour la deuxième moitié. Le taux de croissance sera dicté par la confiance en l'économie canadienne et l'essor que connaîtra cette dernière au cours de l'année. Il est assez difficile de faire des

predict. However, if there is an improvement in household confidence in Canada, then the second half of the year will be at the upper side of our range rather than the lower side.

Senator Angus: Thank you for that.

Mr. Paul Jenkins, Deputy Governor, Bank of Canada:

Another factor behind that view is the international scene, which we view as being fairly supportive of the Canadian economy. The U.S. economy is on a sustained, low-inflation growth track. Recent numbers out of Japan look very positive. As well, we believe that the European situation is beginning to stabilize. The international environment within which we are operating and into which Canadian producers are selling is also a positive backdrop for us looking ahead.

Senator Angus: I have been reading your recent annual report. In addition, governor, I noted several of your recent speeches, including one to the Fraser Institute in February and another one in January. You emphasized what appears to be positive action by both the federal and the provincial governments in wrestling with this fiscal problem and the debt situation. Implicit in your remarks is that you detect there is still much to be done.

In your opinion, what needs to be done, particularly by the federal government, to reduce medium- and long-term interest rates and, more particularly, the spread between Canadian and American rates?

Mr. Thiessen: Senator, I do not like to give specific advice to any government.

Senator Angus: This government is looking for advice, governor. They have asked for it.

Mr. Thiessen: The point I have been making is that we must get the public debt to gross domestic product ratio — the size of the public debt relative to the size of the economy — on a downward track. We know that the current ratio, which is roughly 100 per cent, depending on how you measure it, is a source of nervousness and instability in financial markets. The fact that our differential still remains wide says that there is ongoing nervousness and concern.

In order to narrow those interest rate differentials, I believe that the federal and provincial governments must combine to move their deficits down so that the debt-to-GDP ratio is on a downward track. As well, there must be no recurrence of severe political uncertainty in this country.

Senator Angus: I am glad you mentioned that. All of us here are anxious to know your views as to what could be done to instill or re-instill confidence in the households of this country and in our markets.

In your opening comment, you mentioned the October 30 events in Quebec. Would you elaborate on this issue of political uncertainty and how it affects us in Canada? Are you referring to the Quebec situation specifically?

prévisions à ce chapitre. Toutefois, si la confiance des ménages canadiens à l'égard de l'économie augmente, alors le taux de croissance devrait atteindre le niveau prévu au cours de la deuxième moitié de l'année.

Le sénateur Angus: Merci beaucoup.

M. Paul Jenkins, sous-gouverneur, Banque du Canada: Il est un autre facteur dont nous devons tenir compte, à savoir les marchés internationaux, qui voient d'un bon oeil la conjoncture canadienne. L'économie américaine croît à un rythme soutenable s'accompagnant d'un bas taux d'inflation. L'économie japonaise, selon les derniers chiffres, se porte très bien, tandis que la situation en Europe commence à se stabiliser. Les résultats sur les marchés d'exportation sont également encourageants.

Le sénateur Angus: J'ai lu votre dernier rapport annuel de même que plusieurs des discours que vous avez prononcés récemment, y compris celui que vous avez donné à l'institut Fraser, en février, et un autre en janvier. Vous avez mis l'accent sur les mesures concrètes prises par les gouvernements fédéral et provinciaux pour améliorer leur situation budgétaire et réduire leur dette. Vous laissez entendre dans vos discours qu'il reste encore beaucoup à faire.

À votre avis, que doit faire le gouvernement fédéral pour réduire les taux à moyen et à long terme et, notamment, l'écart entre les taux canadiens et américains?

M. Thiessen: Sénateur, je n'aime pas donner de conseils au gouvernement.

Le sénateur Angus: Ce gouvernement-ci en a besoin, gouverneur. Il l'a cherché.

M. Thiessen: Ce que je dis, c'est qu'il faut réduire le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut — la taille de la dette publique par rapport à la taille de l'économie. Nous savons que le rapport actuel, qui tourne autour de 100 p. 100, selon la méthode que vous utilisez pour faire le calcul, contribue à l'inquiétude et à l'instabilité des marchés financiers. Le fait que l'écart entre les taux demeure élevé témoigne de cette nervosité.

Pour réduire l'écart entre les taux d'intérêt, il faut que le gouvernement fédéral et les provinces unissent leurs efforts en vue de réduire leurs déficits, et, partant, le rapport entre la dette publique et le PIB. De plus, il faut éviter toute situation susceptible d'engendrer de l'incertitude politique au Canada.

Le sénateur Angus: Je suis content que vous ayez soulevé ce point. Nous voulons savoir quelles mesures, selon vous, doivent être prises pour rétablir la confiance des ménages canadiens à l'égard de notre économie et de nos marchés.

Dans votre déclaration liminaire, vous avez parlé du référendum du 30 octobre au Québec. Pouvez-vous nous dire quel impact l'incertitude politique peut avoir sur le Canada? Est-ce que vous faites précisément allusion au Québec?

Mr. Thiessen: I am, but any sort of severe political uncertainty is a cause of problem for investors. It is interesting to see how, for example, the Italians, who have a notoriously uncertain and unstable political system, suffer from high-risk premiums in their medium- and long-term interest rates as well.

When investors hold large amounts of government debt of a certain country, they want some reassurance that that debt will be serviced and that the value of their investment will not be undermined by inflation or some kind of massive depreciation of the currency. In political uncertainty of any kind, they worry about the willingness of governments to make the hard decisions needed for that.

Senator Angus: You referred us to the annual report of the Bank of Canada. I was particularly interested in the section at pages 12 and 13 dealing with the board of directors. This committee has been preoccupied lately with corporate governance, which is very much the flavour of the month in corporate Canada. You reiterated in your report that the role of the board at the Bank of Canada, as per statute and as per mandate elucidated many years ago now, is not to set policy so much as to ensure good, sound management in the bank.

Mr. Thiessen: That is exactly right.

Senator Angus: At the board level, are you comfortable that its mandate and its role today are suitable for the conditions that prevail, or is it perhaps time for a revision in that regard?

Mr. Thiessen: Senator, that is a very good question. Like everyone else, we have been spending time on governance issues. I believe that the statutory arrangements are still quite appropriate. However, like every other board of directors, it is important that our board look carefully to ensure that they understand what their mandate is, what kinds of terms of reference they operate under, and for what they must feel responsible. That also requires trying to set some line with respect to the kind of decisions you expect management and the board to take and what kind of oversight arrangements the board has in place with respect to the decisions taken by management.

Those are matters on which we are working. Many of them focus on our medium-term strategic plan which the board must approve.

I must tell you, Mr. Chairman, some of the arrangements are still in the process of changing because directors are still trying to become perfectly comfortable with regard to what they should feel responsible for and what constitutes carrying out their fiduciary responsibility.

Senator Angus: In analyzing the report, I have been trying to draw an analogy with the private sector corporate world. For example, I notice that you do not have a corporate governance committee, although I read into your last answer that you may soon have one. Is that correct?

Mr. Thiessen: That is correct.

M. Thiessen: Oui, mais n'importe quelle situation qui engendre de l'incertitude politique constitue une source de problème pour les investisseurs. L'Italie, par exemple, qui est reconnue pour son système politique incertain et instable, doit payer des taux d'intérêt plus élevés pour les prêts à moyen et à long terme.

Lorsque les investisseurs détiennent une grande part de la dette d'un gouvernement, ils veulent des garanties que la dette sera remboursée et que leurs investissements ne seront pas compromis par un taux d'inflation élevé ou par une dépréciation massive de la monnaie. Lorsqu'il y a de l'incertitude politique dans un pays, les investisseurs s'interrogent sur la volonté des gouvernements à prendre les décisions qui s'imposent.

Le sénateur Angus: Vous avez parlé du rapport annuel de la Banque du Canada. Il est question aux pages 12 et 13 du conseil d'administration. Le comité s'est penché dernièrement sur la question de la régie des sociétés, un sujet très à la mode dans le monde des affaires canadien. Vous dites dans votre rapport que le rôle du conseil de la Banque du Canada, conformément à la loi et au mandat définis il y a bien longtemps, n'est pas tant d'établir la politique que de veiller à ce que la banque soit bien gérée.

M. Thiessen: C'est exact.

Le sénateur Angus: Est-ce que le mandat et le rôle du conseil conviennent toujours, ou est-ce qu'une révision s'impose?

M. Thiessen: C'est une excellente question, sénateur. Comme tout le monde, nous nous intéressons de près aux questions de gestion. Je crois que le cadre de la loi convient toujours. Toutefois, à l'instar de n'importe quel autre conseil d'administration, il importe que notre conseil comprenne bien son mandat et ses responsabilités. Il doit également avoir une idée du genre de décisions qui sont attendues des administrateurs et des membres du conseil, et des mécanismes qui existent pour analyser les décisions qui sont prises.

Ce sont des questions sur lesquelles nous nous penchons. Bon nombre d'entre elles sont abordées dans le plan à moyen terme de l'institution que le conseil doit approuver.

Je dois vous dire, monsieur le président, que nous sommes en période de transition étant donné que les administrateurs sont toujours en train de se familiariser avec leur rôle et leur responsabilité fiduciaire.

Le sénateur Angus: J'ai essayé, en lisant votre rapport, de faire un rapprochement avec le monde corporatif du secteur privé. Par exemple, vous n'avez pas de comité de gestion, bien que votre dernière réponse laisse entendre que vous en aurez bientôt un. Est-ce exact?

M. Thiessen: C'est exact.

Senator Angus: You are the governor, and you have your deputies. In my mind, at least, you act as the chairman of the board and the chief executive officer.

Mr. Thiessen: That is right.

Senator Angus: Can you comment on the issue of separating the functions of chairman, or governor, and CEO? As you know, it is not only something which is dealt with in the Dey report and some of the corporate governance literature, it is being looked at by the big banks. There is a different outlook in terms of the banks as compared with other corporate public companies.

Mr. Thiessen: I can certainly see the argument which says it is useful to separate the role of chairman of the board from that of chief executive officer. However, I must say that I do not think it is the most crucial matter. Much depends on the board and its independence and willingness to take initiatives. If you have a very large board, one which, perhaps, is not all that cohesive, then you may well need an outside chairman. Where there is a relatively small board, I am less convinced of that.

What you absolutely need to have is a group of outside directors who are able to meet independently of the management and who feel no hesitation and no inhibition about taking initiatives if they think things are going wrong. That is important.

Senator Angus: I notice you have a board with 12 directors, as well as a statutory position for the Deputy Minister of Finance and so forth. However, I did not see any reference to a "lead" director. Have you adopted such a concept?

Mr. Thiessen: We have not as yet. One of the things that we are working on is whether our executive committee and the outside members of our executive committee, of which there are four, would not somehow as a group take the role of lead directors. I admit to you, senator, that we are in the midst of a discussion on this very matter in the board of the bank.

The reason that it has not gone further is that we are in the process of changing board members. We have just had five new appointees. We have been slowing things down a little bit until our new members get on side.

Senator Angus: You are leading into the last point on governance which I want to cover. I notice that as of December 31, 1995, there were two vacancies on the board. Are all the vacancies now filled?

Mr. Thiessen: There is still one left.

Senator Angus: Do you have any say in the appointment of directors?

Mr. Thiessen: Not directly, senator. Certainly the board would have no compunction about giving their advice to the minister.

Senator Angus: Do you mean the board or you?

Mr. Thiessen: Both. Typically, these are decisions which are made by the minister with Governor in Council approval.

Le sénateur Angus: Vous êtes le gouverneur, et vous êtes secondé dans vos fonctions par des sous-gouverneurs. Dans mon esprit, du moins, vous êtes le président et directeur général de l'institution.

M. Thiessen: C'est exact.

Le sénateur Angus: Que pensez-vous de l'idée de séparer les fonctions du président, ou du gouverneur, et du directeur général? Comme vous le savez, c'est un sujet qui intéresse non seulement le rapport Dey et certaines autres études, mais également les grandes banques. Ces dernières, toutefois, l'abordent sous un angle différent.

M. Thiessen: Je comprends qu'il puisse être utile de séparer les rôles de président et de directeur général. Toutefois, cette question, pour moi, n'est pas la plus importante. Cela dépend beaucoup du conseil, de l'autonomie dont il jouit, des initiatives qu'il prend. Si vous avez un conseil qui compte un grand nombre de membres, un conseil qui n'est peut-être pas très uni, alors il peut être utile d'avoir un président de l'extérieur. Mais pas si le conseil ne compte qu'un petit nombre de membres.

Ce qu'il vous faut absolument, c'est un groupe d'administrateurs de l'extérieur qui est indépendant de la direction et qui n'hésite pas à prendre des initiatives s'il pense que les choses ne tournent pas rond. C'est ce qui est important.

Le sénateur Angus: Je note que votre conseil est composé entre autres de douze administrateurs et du sous-ministre des Finances. Toutefois, vous n'avez pas d'administrateur principal. Pourquoi?

M. Thiessen: Nous n'avons pas encore d'administrateur principal. Nous sommes en train de voir si le comité exécutif et les quatre membres de l'extérieur qui siègent au sein de celui-ci ne peuvent pas, en tant que groupe, agir en tant qu'administrateurs principaux. Je dois avouer, sénateur, que cette question fait actuellement l'objet de discussions au sein du conseil.

Si le dossier n'est pas allé plus loin, c'est parce que nous sommes en train de changer les membres du conseil. Nous venons d'accueillir cinq nouveaux membres. Nous avons quelque peu ralenti nos travaux pour donner aux nouveaux membres l'occasion de se familiariser avec leurs nouvelles responsabilités.

Le sénateur Angus: J'ai une dernière question à vous poser à ce sujet. Je remarque qu'au 31 décembre 1995, il y avait deux vacancies au sein du conseil. Est-ce que tous les postes ont maintenant été comblés?

M. Thiessen: Il en reste un à combler.

Le sénateur Angus: Avez-vous un mot à dire quant au choix des administrateurs?

M. Thiessen: Pas directement, sénateur. Toutefois, le conseil peut, sans le moindre scrupule, donner des conseils au ministre.

Le sénateur Angus: Le conseil ou vous-même?

M. Thiessen: Les deux. Habituellement, ces décisions sont prises par le ministre avec l'accord du gouverneur en conseil.

Senator Angus: I have seen it written, as I am sure you have, governor, that it would be desirable that some magic number would have special expertise in monetary policy on your board. Do you agree with that proposition?

Mr. Thiessen: It is certainly useful to have some people who feel more at home in monetary policy. The board's role is not to make monetary policy. It is to ensure, like a corporate board, that the management of the bank are professional, competent and take good decisions, not only in terms of monetary policy but in all the areas of responsibility of the bank.

Just as you do not expect corporate board members in the private sector to be experts in the field in which the company is operating, I do not think you need it in the case of the bank. It certainly does not hurt to have some members on the board who feel quite comfortable with the issues and therefore are a source of advice to other board members.

Senator Angus: I gather from what you have said and from what I know that under the present system, which is under review, board members are Order in Council appointments made in consultation with the Minister of Finance.

Mr. Thiessen: That is right.

Senator Angus: Therefore, there would not be a nominating committee of the board at the present time, or, as you have said, a corporate governance committee which would include that function. Is that right?

Mr. Thiessen: That is right.

Senator Angus: Mr. Chairman, I have many other questions for the governor, but I think I have overstayed my welcome.

Senator Meighen: On the issue of governance, I notice on page 13 of the report it is indicated that directors come from every province and provide an important link between the bank and their respective regions. I take the point that they reside in various parts of the country. In your view, is the presence of that one person on the board sufficient to put your finger on the pulse of the various regions? I realize it is difficult to divide monetary policy into 10 provincial monetary policies. Have you ever given any consideration to a provincial or regional advisory council chaired, perhaps, by a member of the board who comes from that part of the country?

Mr. Thiessen: That issue was discussed some years ago when the governance of the Bank of Canada got drawn into some of the constitutional proposals that were being put forward at that time. Most people found it difficult to see exactly how successful that would be on an ongoing basis.

It is far more important, quite frankly, senator, that the people from the Bank of Canada, the management people who are engaged in carrying out monetary policy on a day-to-day basis, get out on a regular basis and see, meet and talk with the people in the various regions. We have been doing that. We have a program whereby, in conjunction with our directors in each of the provinces, my senior colleagues and I go out on a regular basis to

Le sénateur Angus: J'ai lu quelque part, et vous l'avez sûrement lu aussi, qu'il serait souhaitable d'avoir un certain nombre de membres qui s'y connaissent en politique monétaire. Êtes-vous d'accord avec ce principe?

M. Thiessen: Il est utile d'avoir des gens qui s'y connaissent en politique monétaire. Le rôle du conseil n'est pas d'établir la politique monétaire. Il doit, comme n'importe quel autre conseil d'administration, faire en sorte que les administrateurs agissent avec professionnalisme et compétence et qu'ils prennent de sages décisions, non seulement sur le plan de la politique monétaire, mais dans tous les domaines d'activité de la banque.

On ne s'attend pas à ce que les membres du conseil d'administration d'une entreprise du secteur privé soient spécialisés dans les domaines d'activité de l'entreprise. Il en va de même pour la banque. Certes, il est utile d'avoir quelques membres qui connaissent bien ces questions et qui peuvent donner des conseils aux autres.

Le sénateur Angus: Je conclus, d'après ce que vous avez dit et d'après ce que je sais, que les membres, en vertu du système actuel, qui fait l'objet d'un examen, sont nommés par décret en consultation avec le ministre des Finances.

M. Thiessen: C'est bien cela.

Le sénateur Angus: Par conséquent, il n'y a pas actuellement de comité de candidatures ou, comme vous l'avez mentionné, de comité de gestion qui se charge de remplir ce rôle, n'est-ce pas?

M. Thiessen: C'est exact.

Le sénateur Angus: Monsieur le président, j'ai de nombreuses autres questions à poser au gouverneur, mais je crois que j'ai déjà pris beaucoup de temps.

Le sénateur Meighen: Concernant la gestion, vous dites à la page 13 du rapport que les administrateurs proviennent de chacune des provinces et qu'ils constituent un lien important entre leurs régions respectives et la banque. Je présume qu'ils habitent dans diverses régions du pays. À votre avis, est-ce que la présence d'un seul administrateur par province vous permet d'avoir une bonne idée de la situation qui existe dans les diverses régions? Je sais qu'il est difficile de regrouper dix politiques monétaires provinciales sous un seul chapeau. Avez-vous déjà songé à mettre sur pied un comité consultatif provincial ou régional présidé par un membre du conseil qui vient de cette région du pays?

M. Thiessen: Cette question a fait l'objet de discussions il y a quelques années lorsque la direction de la Banque du Canada a été appelée à se prononcer sur certaines des propositions constitutionnelles mises de l'avant à l'époque. La plupart des gens s'interrogeaient sur l'efficacité d'une telle démarche.

Il est beaucoup plus important, sénateur, que les dirigeants de la Banque du Canada, les administrateurs qui veillent à la mise en oeuvre de la politique monétaire, se rendent régulièrement dans les diverses régions pour discuter avec les gens. C'est ce que nous faisons. Nous avons mis sur pied un programme en vertu duquel des cadres supérieurs de la banque, moi-même y compris, rencontrent régulièrement les administrateurs dans chacune des

meet and talk about local regional issues. We keep a close track on the data.

However, that is not enough. You must talk to people who are working in that region to get a real feel for the psychology and the sense of confidence in the economy in the region. Currently, the best way of doing that is for us to get out there as often as we can.

Senator Meighen: I take your point, sir. However, is it not a fact that, no matter what you learn, it is impossible to divide yourself into any number of regional monetary policies?

You will remember that years ago there was complaint about tight money in the maritimes, where it was not required, according to the evidence. It was required in the Toronto region, for example. There is not much you can do to meet that situation and satisfy both views, is there?

Mr. Thiessen: Absolutely not. Monetary policy must always be national. Financial markets are national and international. Monetary policy must be a national policy. However, it must take account of what is occurring in all the regions to put together this national picture. I believe that you cannot do that simply sitting in Ottawa, that you have to get out there on an ongoing basis and talk to people so that when you are putting together the national picture you get your finger on the pulse of what is going on in all the regions.

Senator Kolber: Welcome, Governor and Deputy. Thank you for appearing before us.

I should like to come at the question of the national debt, raised by Senator Angus, from a slightly different perspective. The Canadian federal debt, if I have it correctly, is approximately \$580 billion, and the Canadian provincial debt is approximately \$250 billion, which together equals 105 or 106 per cent of GDP.

Are there limits to the amount of debt a country can have? If so, are we near those limits?

Mr. Thiessen: Senator, that is a very difficult question to answer because there are countries that have higher debt-to-GDP ratios than that, and they still function. You can argue that they do not function very well, and you can argue that they pay dearly for that situation, but they still function.

There are not many cases in industrial countries where suddenly they can no longer fund that debt or they can no longer roll it over. Financial markets tend not to work that way. As debt levels get high relative to the size of an economy, they tend to demand larger and larger risk premiums in the interest rates, so the cost of carrying that debt becomes more and more expensive.

Senator Kolber: You are differentiating between bankruptcy and some sort of sustainable life.

Mr. Thiessen: It is very difficult to think of bankruptcy in the case of a country.

provinces pour discuter des questions qui intéressent les régions. Nous suivons la situation de près.

Toutefois, cela ne suffit pas. Il faut parler aux gens qui travaillent dans cette région pour savoir ce qu'ils pensent de la situation économique de la région. À l'heure actuelle, la meilleure façon de le faire, c'est de les rencontrer aussi souvent que possible.

Le sénateur Meighen: Je comprends votre point de vue. Toutefois, n'est-il pas vrai que, peu importe ce que vous apprenez, il est impossible d'établir des politiques monétaires régionales?

Il y a quelques années, on s'était plaint des restrictions monétaires qui avaient été imposées dans les Maritimes, où on estimait qu'une telle politique n'était pas requise d'après les données recueillies. Toutefois, cette politique s'imposait dans la région de Toronto, par exemple. Il n'y a pas grand-chose que vous puissiez faire pour concilier les deux points de vues, n'est-ce pas?

M. Thiessen: Absolument pas. La politique monétaire doit avoir une portée nationale. Les marchés financiers opèrent à l'échelle nationale et internationale. La politique monétaire doit donc avoir une portée nationale. Toutefois, elle doit tenir compte de ce qui se passe dans toutes les régions. Vous ne pouvez pas faire cela en restant à Ottawa; vous devez vous rendre régulièrement dans les régions et discuter avec les gens de sorte qu'au moment de dresser un tableau de la situation nationale, vous avez une idée de ce qui se passe dans toutes les régions.

Le sénateur Kolber: Je vous souhaite la bienvenue, messieurs. Merci de comparaître devant nous.

J'aimerais vous poser une question au sujet de la dette nationale, qui a été soulevée par le sénateur Angus, mais d'un point de vue légèrement différent. La dette fédérale canadienne, si je ne m'abuse, s'élève à environ 580 milliards de dollars. La dette provinciale canadienne atteint environ 250 milliards de dollars. Les deux dettes combinées représentent 105 ou 106 p. 100 du PIB.

Y a-t-il un plafond d'endettement que peut atteindre un pays? Si oui, est-ce que nous nous approchons de ce plafond?

M. Thiessen: Sénateur, il est très difficile de répondre à cette question parce qu'il y a des pays qui ont un rapport dette/PIB beaucoup plus élevé que cela. Néanmoins, ils continuent de fonctionner. Vous pouvez dire qu'ils ne fonctionnent pas très bien et qu'ils paient très cher cette situation, mais le fait est qu'ils continuent de fonctionner.

Rares sont les pays industrialisés qui, soudainement, ne peuvent plus financer cette dette ou la rééchelonner. Les marchés financiers n'ont pas tendance à fonctionner de cette façon. Si le niveau de la dette atteint des proportions élevées par rapport à la taille de l'économie, ils vont exiger des primes de risque de plus en plus élevées, de sorte que le service de la dette coûtera de plus en plus cher.

Le sénateur Kolber: Vous faites une distinction entre faillite et viabilité.

M. Thiessen: Il est difficile de parler de faillite dans le cas d'un pays.

Senator Kolber: It has happened, though.

Mr. Thiessen: Yes, although not typically with an industrial country.

Senator Kolber: Who guarantees the debt? It is nothing to do with the Bank of Canada. The government of Canada guarantees it, does it not?

Mr. Thiessen: That is right.

Senator Kolber: Once that guarantee is given, is there any way they can get out of it? I assume not.

Mr. Thiessen: No.

Senator Kolber: In my opinion, the number one problem in our country is national unity. I am not sure that we have prepared the Canadian public for the potential consequences. Does the Bank of Canada believe that it has a duty to at least lay out the scenarios?

Mr. Thiessen: Senator, there is no question that, within government, the Bank of Canada is an advisor to the Minister of Finance on financial matters. Were there issues of that sort being discussed, we would participate.

I do not think that it is the role of the central bank to lay out public scenarios about what is in essence a political issue, not a narrow economic issue.

Senator Kolber: I do not think it is such a narrow economic issue. Bear with me for a minute. Assuming that there were separation, as horrible as that may be. After separation, if Quebec assumed roughly 22 per cent of the federal debt, Quebec's total debt would go up to about \$202 billion.

Would bond holders not have the right to come to the Government of Canada and say, "Well, it is nice they have assumed it, but you are on the hook for it"? We would have lost 25 per cent of our tax base, and Quebec's total debt would be a horrendous amount compared to their GDP. Their deficit, for example, if my figures are right, would go up to approximately \$15 billion, which is 9 per cent of their GDP and almost twice what Canada's would be.

Despite the fact that many Canadians say, "Let Quebec go," separating would be shooting ourselves in the foot. Are you willing to agree that a separation would badly affect all Canadians when it comes to the amount of money they would have to pay for debt?

Mr. Thiessen: I am sorry, senator. I hate to avoid answering questions, but I regard that as an extremely sensitive, political matter. I do not think unelected officials of the independent central bank consider that to be their role. I really do not. I do not wish to comment on those issues.

Senator Kolber: I am quite disappointed. It seems to me that, as the watchdog of our monetary policies, you should at least prepare Canadians for potential eventualities.

Le sénateur Kolber: C'est déjà arrivé.

M. Thiessen: Oui, mais pas dans le cas d'un pays industrialisé.

Le sénateur Kolber: Qui garantit la dette? Elle n'a rien à voir avec la Banque du Canada. C'est le gouvernement du Canada qui la garantit, n'est-ce pas?

M. Thiessen: Oui.

Le sénateur Kolber: Une fois cette garantie donnée, peuvent-ils s'en libérer? Je présume que non.

M. Thiessen: Non.

Le sénateur Kolber: À mon avis, le principal problème du Canada, c'est l'unité nationale. Je ne crois pas que nous ayons préparé les Canadiens aux conséquences possibles de l'écèlement du pays. La Banque du Canada estime-t-elle avoir le devoir d'au moins expliquer ces diverses conséquences?

M. Thiessen: Sénateur, il ne fait aucun doute que, au sein du gouvernement, la Banque du Canada conseille le ministre des Finances sur des questions d'ordre financier. Si des questions de ce genre étaient abordées, nous participerions aux discussions.

Il ne revient pas à la banque centrale d'informer le public des conséquences d'une question qui est essentiellement politique et non pas strictement économique.

Le sénateur Kolber: Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une question strictement économique. Supposons que le Québec se sépare, aussi terrible que cela puisse être. Une fois la séparation réalisée, si le Québec assumait 22 p. 100 de la dette fédérale, la dette totale du Québec atteindrait environ 202 milliards de dollars.

Est-ce que les détenteurs d'obligations n'auraient pas le droit de dire au gouvernement du Canada: «Eh bien, tant mieux s'ils ont décidé d'assumer leur part, mais c'est vous qui en êtes responsable»? Nous aurons perdu environ 25 p. 100 de notre assiette fiscale et la dette totale du Québec, par rapport à leur PIB, atteindra des proportions incroyables. Leur déficit, par exemple, si mes chiffres sont exacts, atteindrait 15 milliards de dollars, ce qui correspond à 9 p. 100 de leur PIB, soit presque le double de la dette du Canada par rapport à son PIB.

Même s'il y a de nombreux Canadiens qui disent: «Que le Québec se sépare», la séparation équivaldrait à se tirer une balle dans le pied. Êtes-vous d'accord pour dire que la séparation nuirait à tous les Canadiens si l'on tient compte de la dette qu'ils devraient rembourser?

M. Thiessen: Je m'excuse, sénateur. Je n'aime pas esquiver certaines questions, mais je considère celle-ci comme un sujet extrêmement délicat sur le plan politique. Je ne crois pas que les représentants non élus de la banque centrale indépendante considèrent cela comme faisant partie de leur rôle. Je ne veux pas répondre à ces questions.

Le sénateur Kolber: Je suis très déçu. Il me semble que, en tant que responsable de la politique monétaire, vous devriez au moins préparer les Canadiens aux conséquences possibles d'une telle situation.

Mr. Thiessen: There are others who can do the preparation. The central bank must remain almost relentlessly apolitical. No matter how you cut it, getting involved in that debate undermines the apolitical position of the central bank.

Senator Kolber: It is not really a debate; it is just to say what happens in the event of something else happening.

The Chairman: Senator, the witness has said that he does not wish to deal with the question in the way you would like him to deal with it.

Senator St. Germain: Thank you for appearing here, Governor. My question deals with what Senator Kolber has brought forward. You have indicated that the bank has a role in stimulating consumer confidence. In light of that role, and in light of the fact that the possible separation of the country is undermining that confidence, do you not think that you have a responsibility, as the head banker of this country, to take a position on the very questions which Senator Kolber put to you, sir?

Mr. Thiessen: I believe, senator, that the responsibility of the central bank is to ensure that monetary policy and its operations in financial markets contribute to the confidence of Canadians. That is the role of the central bank; that is the responsibility we carry; that is why we have a separate and independent operation within government. I think the other questions are too broad, and, no, I do not believe so.

Senator Meighen: Governor, you move in circles where these questions are debated. Senator Kolber asked a pretty specific question about the impact on bond rates and financial obligations if a certain circumstance occurred. As you do not want to make any comment on them, who would you suggest we ask about that?

Mr. Thiessen: There are all kinds of people who operate in financial markets who can give you estimates. There is no one who can say what the precise implications on financial markets will be if a given hypothetical event occurs. You cannot do that.

Senator Meighen: You can give us a trend, surely, Governor.

Mr. Thiessen: Other people who operate in financial markets can certainly give you their views. I do not think that is our role.

Senator Meighen: We will leave that for someone else for another time. I cannot believe that, while it may not be your public role, you are not considering matters such as that in your deliberations within the bank.

Statements were made in a press release from the bank relative to clearing and settlements arrangements. As you are aware, there has been speculation that there may be some changes proposed with respect to the opening up of a payment system and allowing non-bank financial institutions such as insurance companies and brokerage houses and the like to become a part of it. Since we will not see you for some time, perhaps for a year, unless you have

M. Thiessen: D'autres peuvent le faire. La banque centrale doit absolument rester neutre. Quoique vous en pensiez, toute participation à ce débat compromettrait la neutralité de la banque centrale.

Le sénateur Kolber: Ce n'est pas vraiment un débat; il s'agit tout simplement de décrire les conséquences que pourrait entraîner une situation.

Le président: Sénateur, le témoin a dit qu'il ne voulait pas répondre à cette question comme vous souhaiteriez qu'il y réponde.

Le sénateur St. Germain: Merci de comparaître devant nous, gouverneur. Ma question rejoint celle du sénateur Kolber. Vous avez dit que la banque doit renforcer la confiance des consommateurs. Compte tenu de ce rôle, et vu que la séparation possible du pays mine cette confiance, ne croyez-vous pas que vous avez la responsabilité, en tant que banquier principal de ce pays, de prendre position sur les questions que le sénateur Kolber vous a posées?

M. Thiessen: Je crois, sénateur, que la responsabilité de la banque centrale est de faire en sorte que la politique monétaire et ses interventions sur les marchés financiers contribuent à renforcer la confiance des Canadiens. Tel est le rôle de la banque centrale; telle est notre responsabilité. C'est pourquoi nous fonctionnons de façon indépendante du gouvernement. En ce qui concerne les autres questions, elles sont trop vastes et non, je n'ai pas à prendre position sur ces questions.

Le sénateur Meighen: Gouverneur, vous évoluez dans des milieux où ces questions font l'objet de discussions. Le sénateur Kolber a posé une question très précise au sujet de l'impact qu'aurait une certaine situation sur les taux des obligations et sur les responsabilités financières. Comme vous ne voulez pas faire de commentaire là-dessus, à qui devons-nous nous adresser?

M. Thiessen: Il y a divers intervenants dans les marchés financiers qui peuvent vous donner des réponses. Personne ne peut dire de façon précise comment réagiront les marchés financiers si une situation hypothétique se produit. C'est impossible.

Le sénateur Meighen: Vous pouvez sûrement nous donner quelques indications, gouverneur.

M. Thiessen: Il y a d'autres intervenants dans les marchés financiers qui peuvent sûrement vous donner leur avis sur cette question. Ce n'est pas notre rôle.

Le sénateur Meighen: Nous laisserons à d'autres le soin de répondre à cette question. Je ne peux pas croire qu'on ne discute pas, au sein de la banque, de questions comme celles-là, même si cela ne fait pas partie de votre rôle.

La banque a parlé, dans un communiqué, des mécanismes de compensation et de règlement. Comme vous le savez, on a laissé entendre que des changements pourraient être apportés au système de paiement, qu'il pourrait être ouvert aux institutions financières autres que les banques, comme les compagnies d'assurance et les maisons de courtage. Puisque nous n'aurons pas l'occasion de vous revoir avant un bon moment, peut-être un an, à moins que

enjoyed this morning so much that you will ask to come back, in which case you would be welcome, of course, what would be the attitude of the bank on a strictly technical basis to the proposition of opening up the payments association to other players? What impact might it have if it were done?

Mr. Thiessen: This is a important question, Mr. Chairman, and it is one which needs to be considered. I know that the issue of how to look at it and how to examine it will be raised in the white paper. We have participated in that white paper. Therefore, I need to be rather cautious because it is not my role to tell you in advance what will be in the white paper.

Let me say, however, senator, that the payment system is a crucial part of the operation of an economy and, certainly, of its financial sector. You must get it right. You must ensure that there is competition so that the prices are as low as they can be. You also need to ensure that it is as free from what we call systemic risk as you can possibly make it. By systemic risk, I mean the possibility that the potential failure or problems in one institution do not spread to other institutions in a way that puts their survival in jeopardy. That is crucial.

For that reason, there has been a bill before the house, and it will be coming back again, which gives the Bank of Canada some oversight role with respect to those clearing and settlement arrangements that affect the payment system. In this way, we can keep a close watch on those systemic risk issues.

Senator Meighen: I appreciate that you do not like hypothetical questions. Either the payment system will be opened up or it will not be opened up. I do not know the answer to that question. You may or may not know it.

Let us suppose that it were opened up. Would you then wish for the Bank of Canada to have a greater supervisory role or the same role?

Mr. Thiessen: The supervisory role that has been envisaged in that bill seems to me to be the correct one. It gives us the kind of powers that we need to ensure that the arrangements for settling financial transactions of various kinds are done in a way that contain risk and, in the event some nasty thing happens, that it will limit the spill-over effects. Yes, I am content with those arrangements.

Senator Meighen: Do you mean regardless of the number and identity of the players?

Mr. Thiessen: I think so.

Senator Meighen: I should like to turn now to the question of intervention. In your report, you indicate the number of interventions the bank has made to keep the overnight interest rate from going above or below a limit. The bank, of course, has been active in foreign exchange markets to moderate movements in the value of the dollar. Do you keep a score card of your own with respect to how it turns out? Do you monitor the results of your interventions? If so, do you learn from that, or is it just a question of doing your best to take the right step at the right time? Have you ever had to take another step in order to rectify a wrong step?

l'expérience de ce matin vous ait tellement plu que vous demandiez à revenir, auquel cas vous seriez le bienvenu, bien sûr, que pense la banque de l'idée d'ouvrir le système de paiement à d'autres intervenants? Quel impact cette décision aurait-elle?

M. Thiessen: Il s'agit d'une question importante, monsieur le président, sur laquelle nous devons nous pencher. Je sais qu'elle sera abordée dans le Livre blanc, auquel nous avons participé. Par conséquent, je dois être très prudent parce que je ne peux vous dire à l'avance ce que contient le Livre blanc.

Je peux toutefois vous dire, sénateur, que le système de paiement fait partie intégrante de l'activité économique d'un pays et, bien entendu, de son secteur financier. Il faut bien établir les règles. Il faut que le système soit soumis aux règles du marché pour que les prix soient aussi bas que possible. Il faut également éviter dans la mesure du possible les risques systémiques. Autrement dit, il faut éviter que la faillite ou les problèmes d'une institution ne s'étendent à d'autres et n'entraînent leur chute. Il s'agit là d'un élément crucial.

C'est pour cette raison que la Chambre a été saisie, et le sera de nouveau, d'un projet de loi qui confère à la Banque du Canada le pouvoir de superviser les mécanismes de compensation et de règlement qui pourraient avoir un impact sur le système de paiement. De cette façon, nous pouvons surveiller de près les risques systémiques.

Le sénateur Meighen: Je sais que vous n'aimez pas les questions hypothétiques. Le système de paiement sera ouvert, ou ne le sera pas. Je ne connais pas la réponse à cette question. Vous ne la connaissez peut-être pas vous non plus.

Supposons que le système est ouvert. Souhaiteriez-vous que la Banque du Canada ait un plus grand rôle de surveillance à jouer, ou que son rôle reste le même?

M. Thiessen: Le rôle de surveillance envisagé dans le projet de loi semble être tout à fait adéquat. Il nous donne les pouvoirs dont nous avons besoin pour faire en sorte que les mesures prises pour régler diverses transactions financières éliminent les risques et, en cas de problèmes, limitent l'effet domino. Oui, je suis satisfait de ces arrangements.

Le sénateur Meighen: Peu importe le nombre d'intervenants et les institutions en cause?

M. Thiessen: Oui.

Le sénateur Meighen: J'aimerais vous poser une question au sujet des interventions de la banque. Dans votre rapport, vous indiquez le nombre de fois où la banque est intervenue pour éviter que le taux du financement à un jour ne dépasse une certaine limite ou ne tombe au-dessous de celle-ci. La banque, bien entendu, est intervenue sur le marché des changes pour modérer les fluctuations du dollar. Surveillez-vous les résultats de ces interventions? Dans l'affirmative, en tirez-vous une leçon, ou essayez-vous tout simplement de faire de votre mieux, c'est-à-dire de prendre la décision qui convient au moment voulu? Avez-vous déjà été obligé d'intervenir pour corriger une mauvaise décision?

Mr. Thiessen: With respect to our interventions in the overnight rate, that is a very technical business. We have an upper and lower band. We act to keep the overnight rate in that band. If it is pushing the top, then we go in to add reserves. If it is at the bottom, then we go in to subtract reserves. It is very technical. After the fact, you look at whether you were successful.

In that overnight market, typically, we are always successful in keeping the overnight rate within that band. I do not think it is an issue where you say, "Is there something we could do that is dramatically different or better?"

The introduction of the overnight range and the operating band in itself was an improvement. That came about as a result of looking back at what we were doing and saying, "Could we not do this better?" That was particularly true in 1994 when, if you recall, American interest rates and international interest rates went up rather dramatically. That hit Canada with quite a lot of force.

At that time, we were trying to try to calm and stabilize markets. We found that participants in financial markets were not always as sure as we thought they ought to be about what we were doing. We therefore found that we needed to indicate more clearly where we were aiming to keep that overnight rate because they were unsure about whether we were suddenly going to move it up or suddenly move it down. We introduced that range to provide greater certainty to financial institutions operating in that market.

More recently, we have undertaken to issue a press release every time we change that overnight range. Once again, it is to tell financial market participants why we are doing it so that they have a better idea of what we are about. Both those actions were as a result of looking back at our operations and saying, "Yes, we could do better".

When it comes to the exchange rate, we act as agents of the federal government. We have certain operating rules and principles under which we operate as their agent. We and the ministry of finance undertake every so often to do an examination of that. I believe the Auditor General sometimes looks at that as well.

Senator Meighen: No less an authority than *The Toronto Star* tells me that you are pursuing an effort to forge "an independent monetary policy". I do not always believe everything I read in *The Toronto Star*; however, is that a fair characterization of what you are endeavouring to do by reducing short-term interest rates?

Mr. Thiessen: I would not like to characterize it that way, senator. We are trying to pursue a monetary policy which is appropriate to what is going on in Canada but which also takes account of conditions in financial markets, both domestically and internationally. That is what monetary policy must always do. It

M. Thiessen: Les interventions dans le cas du taux du financement à un jour sont de nature technique. Nous avons une fourchette qui contient une limite supérieure et une limite inférieure. Nous intervenons pour que le taux reste à l'intérieur de cette fourchette. S'il se rapproche de la limite supérieure, nous renflouons nos réserves. S'il atteint la limite inférieure, nous en écoulons. Il s'agit d'une opération très technique. Une fois celle-ci terminée, vous analysez les résultats pour voir si l'intervention a été efficace.

Pour ce qui est du taux du financement à un jour, nous réussissons toujours à le maintenir à l'intérieur de la fourchette. Il ne s'agit pas tout simplement de se demander si des mesures différentes ou plus efficaces peuvent être prises.

L'introduction du taux du financement à un jour et de la fourchette d'opération constitue en soi une amélioration. C'est après avoir analysé les décisions prises et nous être demandés s'il n'y avait pas lieu d'améliorer les choses que nous avons adopté ce système. En 1994, si vous vous souvenez bien, les taux d'intérêt aux États-Unis et à l'étranger ont monté en flèche. Le Canada a été durement touché par cette hausse.

À l'époque, nous avons essayé de calmer et de stabiliser les marchés. Nous nous sommes rendu compte que les intervenants dans les marchés financiers n'étaient pas toujours certains, comme nous nous attendions à ce qu'ils le soient, de ce que nous allions faire. Nous avons donc conclu qu'il fallait établir une fourchette à l'intérieur de laquelle nous voulions maintenir le taux du financement à un jour parce qu'ils ne savaient pas si nous allions le majorer ou le réduire. Nous avons introduit cette fourchette pour sécuriser davantage les institutions financières qui opèrent sur ce marché.

Plus récemment, nous avons entrepris d'émettre un communiqué chaque fois que nous modifions ce taux. Encore une fois, nous voulons expliquer aux intervenants dans les marchés financiers les raisons de ce changement et ainsi leur donner une meilleure idée de nos objectifs. Ces mesures résultent de l'analyse que nous avons effectuée de nos opérations en vue de les améliorer.

En ce qui concerne le taux de change, nous agissons à titre d'agents du gouvernement fédéral dans le cadre de certains principes et règles de fonctionnement. Avec le ministère des Finances, nous en faisons l'examen de temps à autre, tout comme le vérificateur général, je crois.

Le sénateur Meighen: C'est le *Toronto Star* qui m'a appris que vous vous efforcez d'élaborer «une politique monétaire indépendante». Je ne crois pas toujours ce que je lis dans le *Toronto Star*; toutefois, est-ce une interprétation exacte de ce que vous tentez de faire en abaissant les taux d'intérêt à court terme?

M. Thiessen: Ce n'est pas ainsi que je l'interprétera, sénateur. Nous essayons d'appliquer une politique monétaire qui convienne à la situation au Canada, mais qui tienne également compte des marchés financiers, tant au pays que sur la scène internationale. C'est l'objectif constant de toute politique monétaire. Il faut

must always look at domestic economic fundamentals and domestic and international market conditions.

We are seeing some rather favourable economic and financial fundamentals starting to take hold in Canada. Our ability to act recently simply reflects the fact that we have a low inflation rate. We have had a low inflation rate for four years. That inflation rate is lower than that of our largest trading partner.

It also reflects the fact that many concerns with respect to the build-up of foreign debt in Canada have been alleviated recently because our current account deficit has narrowed very substantially. The fact that Canada has been such a successful exporter over the course of the last few years has narrowed that deficit. This means that the build-up in foreign debt has really slowed down rather dramatically.

You can finally add to that an improvement to the fiscal situation in Canada.

All those factors mean that the underlying economic fundamentals make it easier for the Bank of Canada to take some of the moves that it has taken recently.

The Chairman: You lowered the rate last week, something about which there has been a reasonable amount of news coverage. As Senator Meighen pointed out, there was an article in *The Toronto Star* which accused you of having gambled. Yet this morning's news on the CBC quoted people as saying that what you did last week was very positive.

How do lay people like ourselves deal with such a conflict of adulation on the one hand and criticism on the other hand? How do you explain such a radically different reaction among watchers of markets?

Mr. Thiessen: It really is the fact that Canada went through a period when the underlying fundamentals were not very good and where what you saw more often in financial markets were negative reactions and concerns as opposed to the sense that, perhaps, economic policy and the economy generally is going well in Canada. It takes time for people to feel comfortable with the fact that things have improved. I would not like to argue that somehow everything is now wonderful and going smoothly, because there are still uncertainties out there. However, I do believe that the situation is better fundamentally, and it is taking some people a little while to realize that.

The Chairman: Does that mean that you expect more positive comments than negative comments? No matter what you did a few years ago, 60 percent to 70 per cent of the comments were critical. Favourable comments now are moving to 50-50 or better. As people gain confidence, is it your sense that there will be more positive reaction from commentators? Commentators not only influence people in the political arena, but I assume that they also have a significant influence on investors.

examiner les bases économiques nationales ainsi que les conditions des marchés national et international.

Nous voyons actuellement des bases économiques et financières plutôt favorables s'implanter au Canada. Le fait que nous ayons pu récemment prendre certaines mesures reflète simplement le niveau peu élevé du taux d'inflation. Notre taux d'inflation reste bas depuis quatre ans. Il est plus bas que celui de notre principal partenaire commercial.

Cela reflète aussi le fait que beaucoup de préoccupations à l'égard de l'accumulation de la dette étrangère au Canada se sont récemment allégées, étant donné que notre déficit courant s'est considérablement abaissé; depuis quelques années, en effet, le Canada est un pays exportateur très prospère. En d'autres termes, l'accumulation de la dette étrangère s'est considérablement ralentie.

On peut enfin ajouter à cela une amélioration de la situation financière au Canada.

Tous ces facteurs signifient que grâce aux bases économiques du pays, la Banque du Canada peut prendre certaines mesures plus facilement, comme elle l'a fait récemment.

Le président: Vous avez abaissé le taux la semaine dernière, décision dont il a été passablement question dans les médias. Comme le sénateur Meighen l'a fait remarquer, un article du *Toronto Star* vous accusait d'avoir fait un pari. Toutefois, d'après les nouvelles de Radio-Canada de ce matin, certains auraient dit que la mesure que vous aviez prise la semaine dernière était très positive.

Comment des profanes comme nous-mêmes peuvent-ils faire la part des choses entre l'adulation, d'un côté, et les critiques, de l'autre? Comment expliquez-vous une réaction aussi radicalement différente parmi les observateurs des marchés?

M. Thiessen: En fait, nous avons connu une période au Canada où les bases n'étaient pas très bonnes; les réactions des marchés financiers étaient généralement négatives, allant ainsi à l'encontre de ceux qui pensaient que, peut-être, la politique économique et l'économie en général se portent bien au Canada. Admettre que la situation s'est améliorée prend parfois du temps. Je ne prétends pas que tout est maintenant merveilleux et marche comme sur des roulettes, car des incertitudes subsistent. Toutefois, je crois que la situation s'est fondamentalement améliorée et l'admettre prend un peu de temps pour certains.

Le président: Cela veut-il dire que vous vous attendez à davantage de commentaires positifs que négatifs? Indépendamment de ce que vous faisiez il y a quelques années, 60 à 70 p. 100 des commentaires étaient critiques. Sur une échelle de 100, on arrive à des commentaires favorables de l'ordre de 50 p. 100 ou davantage. Au fur et à mesure qu'augmente la confiance, pensez-vous que les commentateurs auront des réactions plus positives? Les commentateurs ont non seulement une influence sur les politiciens, mais j'imagine également qu'ils ont une influence considérable sur les investisseurs.

Mr. Thiessen: I think that is right. We have been trying to become more forthright and transparent — if I can use that overworked word — in what we are doing. For example, we are attempting to be clearer in setting the operating band for the overnight rate.

Not long after my last appearance here, we issued our semi-annual monetary policy report where we tried to be more forthcoming on how we see the economic situation, the trend of inflation, and monetary policy operating. We are trying to achieve a situation where people in the markets and people operating in the economy generally are not surprised by what we do. We want them to say, "Yes, that seems sensible." It is not a question of saying you are doing a great job or a bad job. It is a question of saying, "Yes, that seems reasonable." There is less surprise. Markets accept what you do. I think the issues of transparency and information are very important.

Senator Meighen: Just to finish off on the question of what you did last week in lowering short-term interest rates, presumably the success of that will be dependent to some significant extent upon what the Federal Reserve does in the United States today.

To what degree do our partners in the G-7 know about moves such as this in advance of reading it in the newspaper? Is there an advisory procedure that goes on prior to any steps being taken?

Mr. Thiessen: There is no specific process whereby central banks phone around to one another and tell them in advance. There is no real need for that. The regular monthly meetings of central bankers in Switzerland are far more important. They offer an opportunity to talk with all our counterparts about how they see the situation in their countries, what types of operating techniques they are using, what concerns they have, and what measures they think are going well. That gives all of us, I think, a fuller understanding of what is happening and a better expectation of what will happen.

In terms of advance information, no, none of us do that. It is not necessary.

Senator St. Germain: My greatest concern relates to consumer confidence, which seems to have eroded and seems to be the main factor in holding back our economy and job creation. You point out the factors of public debt, or the fiscal management of the country, and the GDP. What can the Bank of Canada actually do? It does not really control those two factors. What would you like to be doing that you are not doing to instill confidence in consumers across the country?

Mr. Thiessen: I firmly believe the most important thing we can do is persevere with our low inflation policy. In the end, that will yield the lowest interest rates that we can possibly attain. They have not been as low as many of us would have liked because of fiscal problems, but they are a lot lower than they would have been had the bank not been successfully pursuing

M. Thiessen: Je pense que vous avez raison. Nous essayons de devenir plus directs et transparents — si je peux reprendre ce mot galvaudé. Ainsi, nous essayons d'être plus clairs en fixant la fourchette opérationnelle du taux au jour le jour.

Peu de temps après ma dernière comparution devant vous, nous avons publié notre rapport semi-annuel de politique monétaire dans lequel nous tentons d'être plus directs sur la façon dont nous envisageons la situation économique, les tendances de l'inflation et l'application de la politique monétaire. Nous essayons d'arriver à une situation où les intervenants sur les marchés et dans l'économie en général ne sont pas surpris par ce que nous faisons. Nous voulons qu'ils se disent: «Oui, cela semble sensé.» Il ne s'agit pas de dire que nous prenons de bonnes ou de mauvaises décisions. Il s'agit plutôt de dire: «Oui, cela semble raisonnable.» L'élément de surprise est moindre. Les marchés acceptent ce que vous faites. À mon avis, la transparence et l'information sont très importantes.

Le sénateur Meighen: Pour terminer la discussion au sujet de ce que vous avez fait la semaine dernière, c'est-à-dire abaisser les taux d'intérêt à court terme, on peut avancer que le succès d'une telle décision dépendra probablement, dans une vaste mesure, des décisions que prendra aujourd'hui la Banque centrale américaine.

Dans quelle mesure nos partenaires du G-7 sont-ils mis au courant des décisions avant d'en être informés par les journaux? Vous consultez-vous avant de prendre quelque mesure que ce soit?

M. Thiessen: Il n'y a pas de processus particulier exigeant que les banques centrales se téléphonent pour s'avertir à l'avance. Ce n'est pas vraiment utile. Les réunions des banques centrales qui se tiennent régulièrement tous les mois en Suisse sont beaucoup plus importantes. Elles nous permettent de parler avec tous nos homologues de la façon dont ils voient la situation dans leur pays, des genres de techniques qu'ils utilisent, de leurs préoccupations et des mesures qui, d'après eux, portent fruit. Cela nous donne à tous, je crois, une compréhension plus globale de ce qui se passe, ainsi qu'une meilleure idée de ce qui va se produire.

En ce qui concerne l'information anticipée, non, personne ne le fait, ce n'est pas utile.

Le sénateur St. Germain: Ce qui me préoccupe le plus, c'est la confiance des consommateurs qui, apparemment, s'est érodée et qui semble également freiner l'économie et la création d'emplois. Vous soulignez certains facteurs comme la dette publique, ou la gestion fiscale du pays, et le PIB. Que peut vraiment faire la Banque du Canada? Elle ne contrôle pas vraiment ces deux facteurs. Qu'aimeriez-vous pouvoir faire pour ranimer la confiance des consommateurs canadiens?

M. Thiessen: Je suis convaincu que la poursuite de notre politique de faible inflation est la chose la plus importante que nous puissions faire. En fin de compte, elle produira les taux d'intérêt les plus bas que nous puissions avoir. Ces taux n'ont pas été aussi bas que bien des gens l'auraient voulu, en raison des problèmes financiers; ils sont toutefois beaucoup plus bas qu'ils

this low inflation policy. The first thing we can do is give a sense of stability to the country.

A low inflation policy also allows us to avoid the booms and busts we had at the beginning of the 1980s and at the end of the 1980s and beginning of the 1990s. Nothing undermines consumers more than to see prices skyrocket and, the next moment, to see them fall. That is an important backdrop to helping consumer confidence.

The other issue is that all debtors are aided if we persuade people that inflation will remain low because we end up with lower interest rates. That helps governments get their fiscal situations into better order. It also helps consumers carry and service high debt levels. That is very important. Those things matter.

Senator St. Germain: Yet we had a blip in interest rates not long ago. I do not come from a banking background. I was previously in the housing industry, and it was impacted by that blip. Could you explain to the people watching these proceedings, especially those in the housing industry, what percentage of the debt is held by foreigners? How does the nervousness in that community affect our lending rates?

Mr. Thiessen: I will check with my colleague to ensure that I get the number right, but the number I carry around in my head with respect to the foreign holding of public debt is about 40 per cent.

However, I do not know that foreigners react much differently than Canadian investors. A large number of Canadian investors also have a choice between investing in Canada and investing elsewhere. You have a large range of people who are always at the margin. They are saying, "Do I invest in Canada, or do I invest elsewhere?" They can be Canadians, and they can be foreigners. They are looking for some comfort. If they are to be in Canada and stay in Canada, they want to know that the outlook is one where they will not suffer a loss — that is, that they will not find their investments eroded by inflation or by some dramatic depreciation of the currency. Those things matter.

Having said that, we will be affected. Just the other week, there was the news of a sudden, large increase in employment in the U.S. In one month, 700,000 jobs were created. The market reacted in a panic to that news. It said, "My goodness, does that mean the U.S. economy is suddenly growing so fast that there will be inflation pressures, and, therefore, we investors need to worry about our investments being eroded by inflation?" Interest rates and the bond market went up. That spilled over to Canada and virtually all other countries. It affected our mortgage rates, one year through to five years. It is interesting, though, that sober second thought has resulted in a gradual reversal of those increases. They have not been reversed completely, but when I

ne l'auraient été si la banque n'avait pas persisté dans cette politique de faible inflation. La première chose que nous pouvons faire, c'est donner un sentiment de stabilité aux Canadiens.

Une politique de faible inflation nous permet également d'éviter l'alternance de forte expansion et de ralentissement que nous avons connue au début et à la fin des années 80, ainsi qu'au début des années 90. Rien n'affaiblit davantage la confiance des consommateurs que la montée en flèche des prix et leur effondrement tout de suite après. C'est un élément important dont il faut tenir compte pour regagner la confiance des consommateurs.

Par ailleurs, nous améliorons la situation de tous les débiteurs si nous persuadons les gens que l'inflation restera peu élevée, car les taux d'intérêt finiront par baisser encore davantage. Cela permet aux gouvernements de mettre de l'ordre dans leur situation financière. Cela permet également aux consommateurs d'avoir des niveaux d'endettement plus élevés et de pouvoir les payer. C'est très important.

Le sénateur St. Germain: Pourtant, nous avons été témoins, il n'y a pas très longtemps, d'un soubresaut dans les taux d'intérêt. Je ne viens pas des milieux de la banque. J'étais auparavant dans l'industrie du logement qui a été touchée par ce soubresaut. Pourriez-vous indiquer à ceux qui suivent ces délibérations, notamment les représentants de l'industrie du logement, le pourcentage de la dette détenue par des étrangers? Dans quelle mesure la nervosité que ressentent ces milieux influe-t-elle sur nos taux débiteurs?

M. Thiessen: Je vais vérifier auprès de mon collègue pour être sûr du pourcentage; en ce qui concerne la dette publique à l'étranger, c'est 40 p. 100 environ, d'après moi.

Toutefois, je ne sais pas si les étrangers réagissent très différemment des investisseurs canadiens. Beaucoup d'investisseurs canadiens ont aussi le choix entre investir au Canada et investir ailleurs. Beaucoup se trouvent toujours à la limite. Ils se disent: «Dois-je investir au Canada ou ailleurs?» Il peut s'agir de Canadiens, il peut s'agir d'étrangers. Ils ne veulent pas trop de risques. S'ils se trouvent au Canada et s'ils décident d'y rester, ils veulent être sûrs de ne pas essuyer de pertes — en d'autres termes, ils veulent être sûrs que leurs investissements ne seront pas grignotés par l'inflation ou par une dépréciation monétaire importante. Ce sont des considérations importantes.

Ceci étant dit, nous serons touchés. Pas plus tard que la semaine dernière, les médias ont révélé une augmentation soudaine et importante du nombre d'emplois aux États-Unis. En l'espace d'un mois, 700 000 emplois ont été créés. Le marché s'est affolé. Les investisseurs se sont dit: «Cela veut-il dire que la croissance de l'économie américaine est soudainement si rapide que nous aurons des pressions inflationnistes et que donc, nos investissements risquent d'être érodés par l'inflation?» Les taux d'intérêt et le marché des obligations ont monté. Cela a débordé au Canada et pratiquement dans tous les autres pays. Cela a touché nos taux hypothécaires sur un an et jusque sur cinq ans. Il est intéressant toutefois de noter qu'un renversement progressif de ces augmenta-

looked at the markets this morning, at least half of that bump in bond yields had been reversed in the U.S. and Canada.

We will not avoid those. As I said in my opening statements, those shocks will occur from time to time. They cannot be avoided. However, the better the underlying fiscal, inflation, and productivity situation, the more moderate those shocks will be.

The Chairman: In response to Senator St. Germain, you said foreign debt was roughly 40 per cent of total public debt. Can you give us some sense of whether that percentage is increasing or decreasing, or is it stable?

Mr. Jenkins: If you measure Canada's net foreign liability position relative to GDP, it is currently around 45 per cent. That has increased over the last several years because of the increase in the current account deficit that we had seen over that period.

Through 1995, and particularly in the last quarter of 1995 with that current account deficit having been virtually eliminated, that ratio of some 45 per cent to GDP should stabilize. In fact, it should begin to narrow in, back to levels which would be closer to 35 to 40 per cent over the next several years.

The Chairman: Do you have some sense of what I would call a target number, however unofficial, which you would regard as appropriate or desirable? Is there some sense of when it is too big and some sense of when it is acceptable?

Mr. Jenkins: The fundamental issue is that, at a minimum, you stabilize that debt-to-GDP ratio.

The Chairman: Do you mean foreign-debt-to-GDP ratio?

Mr. Jenkins: I mean any debt-to-GDP ratio. You can apply that same concept to the public sector, to the foreign level of indebtedness. Regarding our public-debt-to-GDP ratios, as our level of national indebtedness begins to decline, you will see that improvement also showing up in a reduction in our net foreign liability position.

There is no such thing as a target per se, but certainly the situation at the moment would be working to improve both our foreign situation as well as the public level of indebtedness.

The Chairman: Do I infer from that that you would prefer the foreign number to be smaller rather than larger? In theory, you could be lowering the total percentage to GDP and still be increasing the percentage that was foreign-owned.

Mr. Jenkins: Yes, definitely.

The Chairman: You would prefer a lower number?

Mr. Jenkins: Yes.

The Chairman: Senator St. Germain raised the issue of the large U.S. employment numbers which were out a few weeks ago. You said, Governor, that there was a blip and that the blip is slowly easing its way out of the system.

tions s'est finalement opéré. Elles n'ont pas complètement disparu, mais d'après les cours du marché de ce matin, au moins la moitié de cette augmentation du rendement des obligations s'est renversée aux États-Unis et au Canada.

C'est inévitable; comme je le disais dans mon introduction, il est inévitable que nous fassions l'objet de tels chocs de temps à autres. Toutefois, plus la situation financière, l'inflation et la productivité sont positives, plus ces chocs seront modérés.

Le président: En réponse au sénateur St. Germain, vous avez dit que la dette étrangère correspondait à environ 40 p. 100 de la dette publique totale. Pouvez-vous nous dire si ce pourcentage est à la hausse ou à la baisse, ou s'il est stable?

M. Jenkins: On évalue actuellement à 45 p. 100 la dette extérieure du Canada par rapport au PIB. C'est une hausse qui est apparue ces quelques dernières années en raison de l'augmentation du déficit courant dont nous avons été témoins au cours de cette période.

Pendant l'année 1995, au cours du dernier trimestre en particulier, le déficit courant ayant pratiquement été éliminé, ce ratio de quelque 45 p. 100 par rapport au PIB devrait se stabiliser. En fait, il devrait commencer à diminuer et se rapprocher des 35 à 40 p. 100 au cours des quelques prochaines années.

Le président: Avez-vous ce que j'appellerais un pourcentage cible, même s'il n'est pas officiel, qui, d'après vous, conviendrait ou serait souhaitable? Savez-vous quand il est trop élevé et quand il est acceptable?

M. Jenkins: Il faut en fait au moins stabiliser ce ratio dette-PIB.

Le président: Voulez-vous parler du ratio dette étrangère-PIB?

M. Jenkins: Je veux parler de n'importe quel ratio dette-PIB. Vous pouvez appliquer ce même concept au secteur public, à l'endettement étranger. En ce qui concerne nos ratios dette publique-PIB, comme notre endettement national commence à décliner, la situation s'améliore, ainsi qu'en témoigne la diminution de notre dette extérieure.

Il n'y a pas de cible en tant que telle, mais de toute évidence, nous devons nous efforcer pour l'instant d'améliorer notre situation en matière de dette étrangère ainsi que d'endettement public.

Le président: Dois-je en conclure que vous préféreriez voir le pourcentage de la dette étrangère baisser plutôt qu'augmenter? En théorie, vous pourriez abaisser le pourcentage total par rapport au PIB tout en augmentant le pourcentage de la dette étrangère.

M. Jenkins: Absolument.

Le président: Vous préféreriez un pourcentage plus bas?

M. Jenkins: Oui.

Le président: Le sénateur St. Germain a parlé du nombre important de nouveaux emplois créés aux États-Unis, dont il a été question il y a quelques semaines. Vous avez dit, monsieur le gouverneur, qu'il y avait eu un soubresaut et que ce soubresaut disparaît lentement du système.

Do some consequences of that blip remain? Does much of it wash out but leave some residual factor in the system? If that is the case, then presumably the cumulative effect of a number of blips can be fairly significant over a period of time.

Mr. Thiessen: In the end, if it reverses completely, it will disappear. Nonetheless, there are some people who are faced with a decision at that point and they are undoubtedly affected by it. The effects do not disappear. Anyone who had to make a decision at that moment has been influenced by it.

Senator St. Germain: Governor, on page 35 of your annual report are the details of operating costs for running the Bank of Canada. How many people are in the bank? You point to a reduction of 500 staff positions. I did not think there were 500 people working in the Bank of Canada. There must be considerably more than that.

I note you have a task force adjustment termination of \$33 million; yet if you add up salaries and other staff expenses for 1995, you are at about \$98 million as opposed to \$99.4 million. This is a very high-profile institution within the country. Downsizing has been a predominant factor in the private sector, with massive reductions and improved efficiencies in the operations of business as a whole. I believe the bank is basically a business, the same as any other financial institution or industry in Canada.

Can you comment on staffing levels? Will there be significant improvements in that particular area in 1996?

Mr. Thiessen: We have been running recently at just over 2000 people at the bank. That is down from a peak of about 2500 in 1990. There has been a gradual decline in the number of people who work at the bank.

However, we have done, as we say in our annual report, a major reassessment of many of our core operations. Like so many others, we asked ourselves three questions: Is this a business that we need to be in? If we need to be in it, do we need to be in at this level of activity or this level of service? Finally, if we were to look at the way we ran that operation and examined re-engineering it completely, could we reduce our costs?

Out of that activity review, we will lower our staff by the year 1999 to a level of about 1500 people. There will be a decline of about 500 people. We expect, by that time, that our annual operating costs will be about 20 per cent lower per year.

Senator St. Germain: My last question goes to one of the most destabilizing factors in this country — the state of this nation on unity.

I am not trying to put you on the spot, sir, but you have such a lead role in the country. Did you have in place a monetary strategy in the event of a "yes" vote in the October referendum? Are there strategies in place for the future?

Des conséquences de ce soubresaut subsistent-elles? Reste-t-il un facteur résiduel dans le système? Si tel est le cas, l'effet cumulatif de plusieurs soubresauts pourrait donc être assez important au bout d'un certain temps.

M. Thiessen: Au bout du compte, s'il se renverse complètement, il ne peut que disparaître. Néanmoins, certaines personnes doivent prendre une décision à ce moment-là et elles sont sans aucun doute touchées. Les effets ne disparaissent pas. Quiconque a dû prendre une décision à ce moment-là a été influencé.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le gouverneur, à la page 35 de votre rapport annuel, on peut lire des détails sur les coûts de fonctionnement de la Banque du Canada. Combien de personnes travaillent à la banque? Vous signalez une réduction de 500 postes. Je ne savais pas qu'il y avait 500 employés à la Banque du Canada. Il doit y en avoir beaucoup plus.

Je remarque que les indemnités de cessation d'emploi liées au réaménagement des effectifs représentent 33 millions de dollars; cependant, si vous y ajoutez les traitements et autres frais de personnel pour 1995, vous arrivez à près de 98 millions de dollars contre 99,4 millions de dollars. Votre institution est très en vue au Canada. La réduction des effectifs a été un facteur prédominant dans le secteur privé, se traduisant par des réductions massives et une amélioration de l'efficacité des entreprises en général. Je crois que la banque est essentiellement une entreprise, au même titre que n'importe quelle autre institution financière ou industrie au Canada.

Que pouvez-vous dire au sujet des niveaux de dotation? Pensez-vous apporter des améliorations importantes dans ce domaine particulier en 1996?

M. Thiessen: Jusqu'à tout récemment, nous comptons 2 000 employés à la banque. C'est une diminution par rapport aux 2 500 employés que nous avions en 1990. Le nombre de personnes qui travaillent à la banque a diminué progressivement.

Toutefois, ainsi que nous l'indiquons dans notre rapport annuel, nous avons effectué une réévaluation importante de beaucoup de nos opérations clés. Comme bien d'autres, nous nous sommes posé trois questions: est-ce à nous de remplir ces fonctions? Le cas échéant, avons-nous besoin de ce niveau d'activité ou de service? Enfin, si nous examinons la manière dont nous remplissons ces fonctions et si nous songeons à tout remanier, pourrions-nous réduire nos coûts?

Suite à cet examen, nous allons abaisser le nombre de notre personnel à 1 500 employés d'ici l'an 1999. Cela équivaut à une diminution de près de 500 postes. Nous nous attendons, à ce moment-là, à ce que nos coûts annuels de fonctionnement baissent de près de 20 p. 100 par an.

Le sénateur St. Germain: Ma dernière question vise l'un des facteurs les plus destabilisateurs de notre pays — je veux parler de l'unité canadienne.

Je ne cherche pas à vous mettre dans l'embarras, monsieur, mais vous jouez un rôle de premier plan dans notre pays. Aviez-vous prévu une stratégie monétaire au cas où le OUI l'aurait emporté au référendum d'octobre? Avez-vous des stratégies en place pour l'avenir?

Mr. Thiessen: Senator, that area is always difficult for me to address. I would say to you that the Bank of Canada, because of its role in financial markets and its role as the central bank, is constantly concerned about contingencies and about ensuring that we would be in a position to carry out our role of making the financial markets and payment systems work should Canada be hit by one kind of shock or another. I leave it at that, sir.

Senator Ghitter: Mr. Governor, I am a non-member of this committee. I always look forward to your appearance here. I find it most interesting, and I thank the committee for continuing this tradition.

I noted in your introductory comments your reference to job prospects. I suspect that you see the country somewhat differently than I do. Let me give you my view so that you can help me from the viewpoint of consumer confidence.

I see a situation in our country where downsizing has become a household word. Many Canadians are being laid off in not only the private sector but also in the public sector.

I also see Canadians' savings at a 23-year low. That tells me that Canadians are dipping into their resources because their incomes are dropping. I see Canadians taking moneys out of their RRSPs, as I understand it, in unprecedented numbers.

I see tremendous pressures upon Canadians in these areas. The element of confidence and the hope for job prospects are not what you imply in your introductory comments today.

I see studies coming out of the United States just very recently which intimate that, although there is an element of job creation there, the jobs are being filled at much lesser incomes. In other words, people who are facing the experience of downsizing are forced to accept jobs in order to maintain employment at about half the income which they were receiving previously.

Even though there may be the 700,000 jobs to which you referred in the United States, they are not the same kind of jobs. They are jobs of a lesser challenge, paying substantially less to those who used to receive higher incomes.

From the point of view of jobs and a feeling of confidence, that does not lead me to conclude that all is well in Canada. If that is true, does that not really undermine the optimism of your introductory comments and put a cloud over the Canadian economy from the point of view of the very important element of consumer confidence?

Mr. Thiessen: It is certainly true that confidence is a problem. I did not wish to downplay that in my opening statement, because it is a problem.

M. Thiessen: Sénateur, il m'est toujours difficile de répondre à pareille question. Je vous dirais qu'en raison de son rôle sur les marchés financiers et de son rôle en tant que banque centrale, la Banque du Canada se préoccupe constamment des éventualités et cherche à tout faire pour jouer son rôle, c'est-à-dire assurer le fonctionnement des marchés financiers et des systèmes de paiements au cas où le Canada ferait l'objet d'un choc ou d'un autre. Je n'en dirai pas plus, monsieur.

Le sénateur Ghitter: Monsieur le gouverneur, je ne suis pas membre de ce comité, mais j'attends toujours avec impatience que vous comparaissez devant lui. Je trouve votre témoignage des plus intéressants et je remercie le comité de perpétuer la tradition.

J'ai relevé dans vos remarques liminaires votre allusion aux perspectives d'emploi. J'ai le sentiment que nous ne partageons pas la même vision du pays. Laissez-moi vous faire part de mon point de vue de façon à ce que vous puissiez m'aider en ce qui a trait à la confiance des consommateurs.

Je vois qu'au Canada, la compression des effectifs est devenue un lieu commun. Les licenciements sont le lot de nombreux Canadiens non seulement dans le secteur privé, mais dans le secteur public.

Je constate également que les épargnes des Canadiens sont à leur plus bas niveau depuis 23 ans. Cela m'indique qu'ils puisent dans leurs ressources parce que leurs revenus s'amenuisent. Je vois un nombre sans précédent de Canadiens retirer de l'argent de leurs REER.

Les Canadiens subissent de très fortes pressions dans ces domaines. L'élément de confiance et l'espoir de perspectives d'emploi ne sont pas ce que vous laissez entendre dans vos remarques liminaires aujourd'hui.

Des études publiées très récemment aux États-Unis laissent entendre que, même s'il y a création d'emplois, ces emplois sont pourvus maintenant à des salaires beaucoup moins élevés. Autrement dit, les gens qui font face aux compressions d'effectifs sont obligés, pour continuer de travailler, d'accepter un emploi à environ la moitié du salaire qu'ils touchaient auparavant.

Même s'il y a peut-être aux États-Unis les 700 000 emplois auxquels vous avez fait allusion, on ne parle pas du même genre d'emplois. Il s'agit d'emplois beaucoup moins stimulants qui sont sensiblement moins payants pour ceux qui étaient habitués à des revenus plus élevés.

Quant aux emplois et au sentiment de confiance, cela ne m'incite pas à conclure que tout va bien au Canada. Si c'est vrai, cela n'ébranle-t-il pas vraiment l'optimisme dont vous faites preuve dans vos déclarations liminaires et n'assombrirait-il pas l'économie canadienne, pour ce qui est de la composante très importante que constitue la confiance du consommateur?

M. Thiessen: Il est certes vrai que la confiance pose un problème. Je ne voulais pas en minimiser l'importance dans ma déclaration liminaire vu qu'il s'agit vraiment d'un problème.

I was trying to emphasize that there have been some huge changes happening in Canada. I believe that those changes are for the good. They will improve fundamentally the ability of this economy to work effectively.

We have been seeing a huge restructuring of Canadian business and, more recently, a restructuring of our public sector. Those are two major changes in this economy. By and large, they have been occurring over the last five years or so. They are not unique to Canada, and they are going on elsewhere. Needless to say, it is creating a huge amount of uncertainty and nervousness about the future.

If one did not see that process somehow leading to a good end result, then I think one would have cause to be fearful about it. While the uncertainty, the change, and the downsizing which is part of that restructuring is enormously painful and difficult for the people involved, I believe that out of it we are getting a more productive, efficient, competitive, and modern private business sector in Canada. I really do believe that is for the good.

I also believe that the changes that are occurring in the public sector to get our deficits under control, to get our debt-to-GDP ratio down, and, indeed, to make the public sector more efficient will also yield benefits to Canadians. It will mean that they will get better government for less money. It will also improve productivity.

Both of those things say to me that there is a future that will imply both rising employment and a rising standard of living.

Senator Ghitter: Could it also mean that many Canadians will not participate in the benefits you are describing and that many Canadians who are not within certain financial structures will be abandoned and forgotten within this new culture, this new economy that is being created? Clearly there are many Canadians, not just in the workforce in lower paying jobs but professionals, who are involved in this restructuring in our economy and who are finding it difficult to survive. There are many young graduate lawyers waiting on tables in restaurants and performing jobs of that nature. That is very much part of what is happening in Canada today.

Is this change bypassing many Canadians? If so, is there something the government can do about it? If there is, do you advise the government in any way as to better ways to enhance job creation, retraining programs and the like that may be of assistance?

Mr. Thiessen: I admit freely to you that I am not an expert in issues of training and improving the labour market. There is no doubt that change has taken place and that change needs to take place. The kind of training that people need to function well in this new economy is undoubtedly different from what it was before. For many Canadians, that means acquiring new skills. There are certainly some people who find that process very difficult if not impossible. They are the ones who, undoubtedly, will be affected rather negatively by all this. Obviously

J'essayais de faire ressortir que des changements importants se sont produits au Canada et que c'est pour le mieux. Ils permettront fondamentalement à cette économie de fonctionner efficacement.

Nous avons assisté à une gigantesque restructuration des entreprises canadiennes et, plus récemment, de notre fonction publique, deux changements importants dans cette économie. Dans l'ensemble, ces changements se sont produits au cours des quelque cinq dernières années. Des changements du même genre ont cours ailleurs. Inutile de dire que cela engendre énormément d'incertitude et de nervosité quant à l'avenir.

Si l'on n'avait pas vu que ce processus, pour une raison ou une autre menait à de bons résultats, je crois alors que l'on aurait eu raison de s'inquiéter. Même si l'incertitude, le changement et les compressions d'effectifs qui font partie de cette restructuration sont très difficiles et très pénibles pour les personnes en cause, je crois que le Canada y gagnera un secteur privé plus productif, plus efficace, plus concurrentiel et plus moderne. J'estime vraiment que c'est pour le mieux.

Je crois aussi que les Canadiens profiteront également des changements qui sont apportés dans le secteur public pour maîtriser nos déficits, pour réduire le ratio dette-PIB et, en fait, pour rendre le secteur public plus efficace. Ils seront ainsi mieux gouvernés à moindre coût sans compter les gains de productivité.

Ces deux choses me disent que l'avenir laisse entrevoir une progression tant de l'emploi que du niveau de vie.

Le sénateur Ghitter: Est-ce que cela pourrait aussi signifier que de nombreux Canadiens ne profiteront pas des avantages que vous décrivez et que nombre d'entre eux qui sont en dehors de certaines structures financières seront abandonnés et oubliés à l'intérieur de cette nouvelle culture, de cette nouvelle économie en devenir? Il est évident que de nombreux Canadiens, pas seulement dans les emplois les moins bien rémunérés, mais des professionnels également, qui participent à cette restructuration de notre économie et qui ont du mal à survivre. Nombre de jeunes avocats diplômés servent aux tables dans les restaurants et occupent des emplois de cette nature. C'est en très grande partie le tableau qui s'offre à nous au Canada aujourd'hui.

Ce changement laisse-t-il pour compte un grand nombre de Canadiens? Si oui, le gouvernement peut-il faire quelque chose à ce sujet? Si oui, quels conseils avez-vous à donner au gouvernement quant à de meilleurs moyens susceptibles d'intensifier la création d'emploi, les programmes de recyclage et ainsi de suite?

M. Thiessen: J'admets volontiers que je ne suis pas un spécialiste des questions relatives à la formation et à l'amélioration du marché du travail. Il n'y a pas de doute qu'un changement s'est produit et qu'un changement s'impose. La formation que doivent acquérir les gens pour bien fonctionner dans cette nouvelle économie est sans doute différente de ce qu'elle était auparavant. Pour de nombreux Canadiens, cela signifie acquérir de nouvelles capacités. Il y a certes des gens qui trouvent ce processus très difficile, sinon invraisemblable. Ce sont ceux qui,

governments need to worry about how to help and protect people of that sort.

If we do not go through this restructuring, we will be worse off. I do not think we have much choice. We have to get on with it and try to ensure that people get the training and support they need to cope with it. It is a very important thing for us to get through.

Quite frankly, senator, while I know there are many worried and nervous people out there, so far we have been doing a pretty good job, given the change that needed to take place.

Senator Ghitter: Can you comment on consumer confidence? It is a very important element in your equation. I do not regard it as being very high right now. I may be wrong.

Mr. Thiessen: I agree absolutely, senator, that that is a fundamental issue. It is one of the reasons you found me wanting to put some wide margins of confidence on any forecasts that I gave. It is so unpredictable. There is no doubt that the fluctuations in interest rates, the referendum campaign, and the problems that have occurred on the fiscal side have left a feeling of uncertainty and nervousness among Canadians.

I believe that the improved fiscal situation which I think will lead us to lower interest rates, particularly in the medium and long term, will help. This means that the costs of servicing some of the debts that people hold will go down.

The private sector is now getting on with the business of expanding. We are now at the stage where there will be more job creation coming out of the private sector. We have already seen some improvements in the last few months, but three months do not a spring make. If that kind of thing continues, then both of those will gradually improve the attitudes of Canadians.

During 1994 when the U.S. economy and our exports started to expand very rapidly, the increase in employment was pretty dramatic. It was close to 4 per cent. There was an improvement in confidence to be found during that period. It still had a way to go, but you did see it improving. I am hoping that we will see that same thing as this year goes by, senator.

Senator Angus: On the question of confidence, to what extent is the strength of our dollar a key element? You will recall that several months ago, when the dollar seemed to be strengthening, you tightened up the money a little bit. There was some criticism that the economy may not have been strong enough to sustain a tightening at that time. Indeed, some say that there was a deterioration of confidence. It must be, and I know it is, a very fine line. Can you comment on that?

It seems that a stronger dollar would enhance confidence. In fact, it would be one of the elements that Senator Ghitter was seeking. However, the reverse seemed to be your policy.

sans aucun doute, seront touchés assez négativement par tout ceci. Il va sans dire que les gouvernements doivent s'inquiéter et se demander comment leur venir en aide et les protéger.

Si nous ne passons pas par ce processus de restructuration, nous y perdrons. Je ne crois pas que nous ayons le choix. Nous devons aller de l'avant et essayer de faire en sorte que les gens aient la formation et l'appui indispensables pour faire face à la situation. Il est très important pour nous que nous passions au travers.

En toute franchise, sénateur, je sais que nombreux sont les gens inquiets et nerveux, mais jusqu'à maintenant, nous nous tirons pas mal d'affaire étant donné le changement qui s'impose.

Le sénateur Ghitter: Pouvez-vous nous parler de la confiance des consommateurs? Il s'agit d'un élément très important de votre équation. Je ne considère pas qu'elle soit très élevée à l'heure actuelle, mais il se peut que je me trompe.

M. Thiessen: Je suis tout à fait d'accord, sénateur, qu'il s'agit d'une question fondamentale. Voilà entre autres pourquoi, lorsque je fais des prévisions, je tiens compte dans une large mesure de la confiance des consommateurs qui est tellement imprévisible. Il n'y a pas de doute que l'incertitude et la nervosité chez les Canadiens sont attribuables aux mouvements des taux d'intérêt, à la campagne référendaire et aux problèmes d'ordre financier.

L'amélioration de la situation financière qui, je crois, fera baisser les taux d'intérêt, surtout à moyen et à court terme, aidera. Cela signifie une diminution des coûts associés aux services de certaines des dettes qu'ont les gens.

Le secteur privé est présentement en train de prendre de l'expansion. Il en est maintenant arrivé à l'étape où il créera davantage d'emplois. Nous avons déjà été témoins de certaines améliorations au cours des trois derniers mois, mais une hirondelle ne fait pas le printemps. Si cela se poursuit, ces deux éléments permettront graduellement d'améliorer les attitudes des Canadiens.

En 1994, lorsque l'économie américaine et nos exportations ont commencé à prendre très rapidement de l'expansion, la création d'emploi a été assez spectaculaire. Elle a presque atteint 4 p. 100. On a constaté que la confiance s'était améliorée au cours de cette période. Il reste encore du chemin à parcourir, mais la confiance s'est bel et bien améliorée. J'espère que nous constaterons la même chose au cours de la présente année, sénateur.

Le sénateur Angus: En ce qui concerne la confiance, dans quelle mesure la force de notre dollar joue-t-elle un rôle clé? Vous vous rappellerez qu'il y a plusieurs mois, lorsque le dollar semblait se raffermir, vous avez resserré légèrement le marché monétaire. D'aucuns prétendaient que l'économie n'était peut-être pas assez solide pour soutenir un resserrement à l'époque. En fait, certains disent que la confiance s'était détériorée. Je sais que la marge de manoeuvre n'est pas très grande. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

Il me semble qu'un dollar plus fort accroîtrait la confiance. En fait, ce serait l'un des éléments que recherchait le sénateur Ghitter. Cependant, le contraire semblait être votre politique.

Mr. Thiessen: You are absolutely right, senator. When interest rates were going up, particularly after the Mexican currency crisis in January, there was a great deal of concern about the Canadian fiscal situation both federally and provincially. At that time, the Canadian dollar started to weaken. Indeed, not only did it start to weaken, we found that interest rates right along the yield curve were starting to rise. You could see and feel an erosion of confidence in financial markets. People who had invested their money in financial markets were getting very nervous indeed. We felt that there was a need to come in to provide some support and comfort to them.

Needless to say, on the other side of the coin, this came as a shock to the people who were already indebted, the people who were contemplating borrowing.

However, if we had not tried to calm the situation and provide confidence in the Canadian dollar, those interest rates would have gone a lot further and the effect on the debtors and the prospective borrowers would have been fundamentally worse. We had to fix the first situation before we could undo the other one, and subsequently, of course, interest rates came down.

Senator Angus: The last two years you have been here, you emphasized quite strongly that the fundamentals are good, and you are doing the same in your third visit. We in the committee have tried to ask you to put on your forecasting hat again and tell us the right level of the Canadian dollar vis-a-vis the U.S. dollar. It has stayed pretty much in a fairly tight range for the last two years. In terms of providing confidence to the people, are you able to say roughly what you think is a sound range and a good reflective value for the dollar?

Mr. Thiessen: There is no level at which the Canadian dollar is somehow right. We do operate in a floating exchange rate regime. The Canadian dollar will move up and down depending on what is going on in our economy.

I believe that the underlying situation with respect to the Canadian dollar is indeed a positive one. I mentioned some of those things earlier: The fact that our inflation rate is low, and lower than our major trading partner; the fact that the business sector has been investing in ways to improve their productivity; the fact that the fiscal situation is improving.

As those risk premiums that I was talking about in our medium- and long-term interest rates go up, they tend to weaken the dollar. As they narrow in, because people think the fiscal situation is better, that provides some kind of underlying support for the Canadian dollar.

Finally, we have the point that my colleague Paul Jenkins made earlier. The improvement in our current account situation means that our foreign debt relative to the size of our economy looks like it will start going down, and that ratio is going down.

M. Thiessen: Vous avez tout à fait raison, sénateur. Lorsque les taux d'intérêt étaient en hausse, surtout après la crise cambiaire qu'a connue le Mexique en janvier, tant le gouvernement fédéral que les provinces se sont beaucoup inquiétés de la situation financière du Canada. À l'époque, le dollar canadien avait commencé à baisser. En fait, non seulement avait-il amorcé sa descente, mais nous avons constaté que les taux d'intérêt le long de la courbe de rendement amorçaient une phase ascendante. L'érosion de la confiance était palpable sur les marchés financiers. Une très grande nervosité gagnait ceux qui avaient investi leur argent dans les marchés financiers. Nous avons jugé qu'il nous fallait intervenir pour leur apporter appui et réconfort.

Inutile de dire que, d'autre part, ce fut tout un choc pour les gens qui étaient déjà endettés, les gens qui pensaient à emprunter.

Cependant, si nous n'avions pas essayé de détendre l'atmosphère et de donner confiance dans le dollar canadien, ces taux d'intérêt auraient progressé encore plus, ce qui aurait empiré radicalement la situation pour les débiteurs et les acheteurs éventuels. Nous devons régler le premier problème avant de pouvoir nous attaquer au deuxième; par la suite, bien sûr, les taux d'intérêt ont diminué.

Le sénateur Angus: Les deux premières années où vous êtes venu nous rencontrer, vous avez insisté assez fortement sur la valeur positive des principes fondamentaux et vous faites la même chose aujourd'hui. Nous, les membres du comité, avons essayé de vous faire remettre votre chapeau de conjoncturiste pour nous dire quel est le niveau approprié du dollar canadien par rapport au dollar américain. Il s'est relativement bien maintenu dans une fourchette assez étroite au cours des deux dernières années. Pour donner confiance aux gens, pouvez-vous nous dire approximativement quelle fourchette représenterait la valeur réelle du dollar?

M. Thiessen: Il n'y a pas de niveau en quelque sorte approprié en ce qui a trait au dollar canadien. Nous opérons dans un régime de taux de change flottant. Le dollar canadien fluctuera en fonction de la conjoncture.

Je crois que la situation fondamentale en ce qui concerne le dollar canadien est en fait positive. J'ai parlé de certaines de ces choses plus tôt: le fait que notre taux d'inflation soit bas, et plus bas que celui de notre principal partenaire commercial, que le secteur privé a investi pour améliorer sa productivité et que la situation financière s'améliore.

Lorsque ces primes de risque dont j'ai parlé en ce qui concerne nos taux d'intérêt à moyen et à long terme augmentent, elles ont tendance à affaiblir le dollar. Lorsqu'elles diminuent, parce que les gens pensent que la situation financière s'améliore, cela soutient en quelque sorte le dollar canadien.

Enfin, nous avons le point qu'a fait ressortir plus tôt mon collègue Paul Jenkins. L'amélioration de la situation en ce qui a trait à notre compte courant signifie que notre dette extérieure par rapport à la taille de notre économie a l'air de vouloir diminuer, et ce ratio diminue.

All of those things provide support for the dollar in the period ahead. Since we do not have a target for the Canadian dollar, because monetary policy is oriented to price stability, I do not wish to give you a forecast. However, there are some underlying things which provide good support for our dollar.

Senator Angus: Notwithstanding your detractors, or the detractors of your policy of Canada being a low inflation country, as you say it has become, and that keeping the dollar down as opposed to the supply-side type rhetoric, do you feel that this in itself will eventually enhance the strength of the dollar?

Mr. Thiessen: There is no question that a well-performing economy where productivity is rising and inflation is low will tend to cause a dollar to rise over time. If you want an example, witness Japan over much of the period of the 1970s and 1980s.

The Chairman: Governor, you have repeatedly this morning talked about consumer confidence. Perhaps this is just my market research or mathematical background, but how do you measure consumer confidence? Do you have a scientific kind of approach to keeping track of consumer confidence, or do you do what those of us on the committee do, which is read newspapers and talk to people? I understand with investor confidence you can read financial pages, but how do you know where the consumer is?

Mr. Thiessen: We use the Conference Board consumer confidence measure, but we supplement it by talking to as many people as we possibly can. It is once again that point that I made earlier about the need to get out and talk to people from one end of the country to another, not just business people but other individuals, householders as well, to get a sense of whether that confidence measure that the Conference Board gets from its survey has an up-side bias or down-side bias.

The Chairman: You are attempting to take survey data collected in this case by the Conference Board, but also to do your own interpretation of it on the basis of your own contacts and conversations with a network across the country. Thank you.

[Traduction]

Senator Simard: Mr. Chairman, I have two questions for the Governor of the Bank of Canada. They pertain to the management and powers of this institution. I refer you to page 22 of your 1995 annual report where you state the following, and I quote:

It intervened 65 times to keep the rate from going above the upper limit of the band; 22 times to prevent it from falling below the lower limit; and 14 times to signal changes in the band.

The bank also intervened on exchange markets to moderate rapid fluctuations in the dollar. Do you follow up on your interventions? What lessons have you drawn from this exercise? Were the results what you expected? Has the bank had to

Toutes ces choses viennent soutenir le dollar dans la période qui s'annonce. Comme nous n'avons pas de cible pour le dollar canadien, notre politique monétaire étant orientée vers la stabilité des prix, je ne veux pas faire de prévisions. Cependant, il y a certaines choses qui apportent un bon soutien à notre dollar.

Le sénateur Angus: Malgré vos détracteurs, ou les détracteurs de votre politique voulant que le Canada soit un pays à faible inflation, comme vous dites qu'il est devenu, et qu'il faille garder le dollar à un bas niveau plutôt que de recourir à la politique de l'offre, croyez-vous que cela en soi renforcera notre dollar?

M. Thiessen: Il n'y a pas de doute qu'une économie dont la productivité est en hausse et l'inflation est faible aura tendance à renchérir le dollar avec le temps. Si vous voulez un exemple, prenez celui du Japon pour la presque totalité des années 70 et 80.

Le président: Gouverneur, vous avez à maintes reprises parlé ce matin de la confiance des consommateurs. Peut-être s'agit-il simplement de mon étude du marché ou de mes connaissances en mathématique, mais comment mesurez-vous la confiance des consommateurs? Recourez-vous pour se faire à une méthode scientifique ou faites-vous comme les membres de ce comité, c'est-à-dire lire les journaux et parler aux gens? Je comprends qu'en ce qui concerne la confiance des investisseurs, vous pouvez lire les pages financières, mais comment prenez-vous le pouls des consommateurs?

M. Thiessen: Nous utilisons la mesure de confiance des consommateurs du Conference Board, mais nous la complétons en parlant au plus grand nombre de gens possible. C'est une fois de plus ce point que j'ai fait ressortir plus tôt au sujet de la nécessité d'aller parler aux gens d'un bout à l'autre du pays, non pas seulement aux gens d'affaires mais à d'autres particuliers, aux ménages également, afin de déterminer si cette mesure de confiance qu'obtient le Conference Board d'après son étude est exagérée dans un sens ou dans l'autre.

Le président: Vous tâchez d'utiliser les données de sondages recueillies dans ce cas par le Conference Board tout en faisant votre propre interprétation en fonction de vos propres contacts et de vos propres conversations avec tout un échantillon de gens un peu partout au pays. Je vous remercie.

[Français]

Le sénateur Simard: Monsieur le président, j'ai deux questions à poser au gouverneur de la Banque du Canada. Ces deux questions ont trait à l'administration et aux pouvoirs de la Banque du Canada. Je vous réfère à la page 22 de votre rapport annuel pour l'année 95, où vous écrivez que la banque, et je cite:

Elle est intervenue 65 fois pour éviter que le taux d'inflation ne dépasse la limite supérieure de la fourchette, 22 fois pour l'empêcher de tomber au-dessous de la limite inférieure et 14 fois pour indiquer qu'elle avait modifié la fourchette.

La banque est aussi intervenue sur les marchés de change pour modérer les fluctuations rapides du dollar. Faites-vous un suivi de vos interventions? Quelles leçons en avez-vous tirées? Vos interventions ont-elles eu les effets escomptés? Est-il arrivé que la

intervene further to counter unforeseen effects of previous interventions?

M. Thiessen: As far as our operating band for the overnight rate is concerned, it is really a technical operation. It is only when the overnight rate nears the upper limit of our operating band that we add reserves. When the overnight rate is close to the lower limit, we tighten up things a little. However, it is really a technical operation. It is not something where we can ask ourselves if it is possible to do things more efficiently

We introduced this operating band to give financial markets a clearer picture and help them gain a better understanding of the situation. It is the most significant improvement that we have made. We weighed our performance and we decided that we could improve our monetary policy and our market operations.

As far as foreign exchange rates are concerned, we are an agent of the Department of Finance and we comply with operating principles and criteria. Each year, we get together with our Finance Department colleagues to review our performance and activities and to determine how well things are going.

Last year, we changed the way we intervened on exchange markets and, along with the Department of Finance, decided to expand the range within which the Canadian dollar would be permitted to fluctuate. We decided to allow for some fluctuation in the market and to refrain from intervening because it is not always necessary to do so. Quite often, when the exchange rate rises one day, it falls a little the next.

The Bank of Canada does not need to moderate fluctuations in the exchange market. This is unnecessary because of our stewardship and role as an agent of the Department of Finance. There is a kind of accountability process involved.

Senator Simard: You have stated at least two or three times that you are an agent of the Department of Finance. Is that correct?

Mr. Thiessen: Yes.

Senator Simard: I am sorry, but that was not the perception I had of the Bank of Canada and its governor. Perhaps you are an agent. Could you try once again to explain...

Mr. Thiessen: Yes, of course.

Senator Simard: ...and to convince me that you are an agent, albeit one free to act?

Mr. Thiessen: We act as agents only in a few areas. We are not agents in so far as monetary policy and bank notes are concerned. When we intervene on exchange markets, we are agents of the Minister of Finance because Canada's international reserves are held by the minister and his department, not by the Bank of

Banque intervienne pour contrer des effets imprévus d'interventions antérieures?

M. Thiessen: Pour ce qui est de notre fourchette opérationnelle pour le taux au jour le jour, c'est vraiment une activité, une action technique. C'est seulement parce que le taux de financement d'un jour est tout près de notre limite supérieure de notre fourchette opérationnelle que l'on ajoute des réserves. Quand le taux au jour le jour est tout près de la limite inférieure, nous serrons un peu la situation. Mais, c'est vraiment technique. Ce n'est pas quelque chose où l'on peut se demander s'il est possible de faire ces choses d'une façon plus efficace.

Nous avons instauré cette fourchette opérationnelle pour améliorer la connaissance et pour plus de clarté pour les marchés financiers, de façon à ce que les marchés financiers aient une meilleure compréhension. L'implantation de la fourchette opérationnelle est l'amélioration la plus importante. Nous avons fait cela. Nous avons regardé notre succès et nous avons décidé qu'il était possible d'améliorer notre politique monétaire, notre façon d'opérer dans les marchés.

Pour ce qui est du taux des devises internationales, nous sommes un agent pour le ministère des Finances et nous observons les principes, les critères opérationnels. Chaque année, on étudie notre comportement et nos actions avec nos collègues au ministère des Finances et l'on décide si cela marche bien ou non.

L'année passée, nous avons changé notre formule d'intervention dans le marché de change et nous avons décidé, avec le ministère des Finances, d'élargir un peu la zone pour les fluctuations des devises canadiennes où l'on n'intervient pas. On a décidé de laisser le marché fluctuer un peu, et cela sans intervention, parce que cela n'était pas nécessaire. Souvent, si le taux de change augmente, le lendemain il baisse un peu.

Il n'est pas nécessaire pour la Banque du Canada d'aplanir les fluctuations dans le marché de change. La raison pour cela, c'est à cause de notre intendance et de notre rôle comme agent pour le ministère des Finances, «a sort of accountability process», c'est ce que je veux dire.

Le sénateur Simard: Vous avez dit au moins à deux ou trois reprises que vous êtes un agent du ministère des Finances?

M. Thiessen: Oui.

Le sénateur Simard: Je regrette, mais ce n'est pas la conception que j'avais de la Banque du Canada et de son gouverneur. Vous pouvez être agent. Je veux vous donner une autre chance de vous exprimer...

M. Thiessen: Oui, s'il vous plaît.

Le sénateur Simard: ... et de me convaincre que vous êtes un agent, mais un agent libre?

M. Thiessen: Nous sommes des agents seulement dans quelques domaines. Nous ne sommes pas des agents pour ce qui est de la politique monétaire et des billets de banque. Pour nos interventions dans le marché de change, nous sommes l'agent pour le ministre des Finances, parce que c'est lui et son ministère

Canada. We are also agents when it comes to debt management, in that it is the minister's debt, not that of the Bank of Canada.

Senator Simard: The brief discussion that we have been having for the past several minutes brings me to my second question.

In the final paragraph of your opening statement, you mentioned the bank's 1995 Annual Report and the fact that your institution had moved to reassess its operations with a view to taking an in-depth look at the way in which the bank carries out its responsibilities.

What did this comprehensive review reveal? What measures have you taken as a result of it?

Did this review provide you with an opportunity to reflect upon the bank's autonomy and freedom of action? Some Canadians indeed question whether the bank is completely autonomous and independent vis-à-vis the government. Were you able to determine during the course of this review if your institution has sufficient latitude to act?

You may be an agent of the Minister of Finance, but you are really an agent of the Parliament of Canada. Therefore, what did your review uncover? What measures have you taken? Does the legislation governing the operations of the Bank of Canada ensure that you enjoy the independence you require as a major central institution deserving of the respect of all international markets? I would be interested in hearing your views on this subject.

Mr. Thiessen: This review basically focused on the efficiency of the bank's operations, particularly as regards bank notes. Bank notes account for almost half of our expenses. We looked at how bank notes are distributed everywhere in Canada and we determined that it was possible to come up with a more effective distribution system. This is precisely the type of activity that we carry out as an agent of the government.

With respect to debt management, we conducted the same kind of review. The objective was not really to examine in-depth the responsibilities of the bank and the Bank of Canada Act. That is not the type of review we conducted. Our focus was really on efficiency issues.

[Translation]

Senator Simard: Would you and your institution consider undertaking this type of review and making recommendations to Parliament concerning the autonomy and powers of the bank?

I recall that when you first appeared before this committee two years ago shortly after your appointment, I raised a question, which reflected the concern felt by my fellow citizens from New Brunswick, about the profits and lending policies of the banks. You set me straight by stating that you had no authority or control

qui ont les réserves internationales du Canada, et non pas la Banque du Canada. Nous sommes aussi des agents dans la gestion de la dette, là aussi nous sommes des agents pour le ministre parce que c'est sa dette, et non pas la dette de la Banque du Canada.

Le sénateur Simard: La petite discussion que nous avons depuis deux minutes, je la considère comme un préambule qui pourra faciliter la discussion qui, j'espère, suscitera ma deuxième question.

Vous avez dit dans le dernier paragraphe de votre présentation d'ouverture et vous en avez parlé dans votre rapport annuel de l'année 1995, que votre institution était en train de procéder à une réorganisation de la banque, à la suite d'une révision des activités, vous permettant ainsi d'examiner plus en profondeur la façon dont la banque s'acquitte de ses responsabilités.

Qu'a révélé votre étude? Quelles mesures avez-vous prises à la suite de cet examen en profondeur?

Compte tenu que vous avez procédé à cette étude en profondeur, est-ce que vous avez profité de cette étude pour réfléchir sur l'autonomie de la banque et la liberté qu'elle pourrait avoir? Il y a certains Canadiens qui ont des doutes quant au degré d'autonomie complète, d'indépendance complète de la banque, par rapport au gouvernement. Avez-vous pu convenir au cours de ces études que le degré de latitude était suffisant?

Vous répondez, peut-être, par le biais du ministre des Finances, mais vous êtes un agent véritable du Parlement du Canada. Donc, qu'a révélé votre étude? Quelles mesures avez-vous prises? Est-ce que les statuts de la Banque du Canada vous confèrent toute l'autonomie nécessaire à une institution centrale d'importance, qui doit être respectée par tous les marchés du monde? J'aimerais avoir vu votre réflexion là-dessus?

M. Thiessen: Non, sénateur Simard, cette étude visait vraiment l'efficacité de la banque dans ses opérations, particulièrement pour ce qui est des billets de banque, par exemple; presque la moitié de nos dépenses sont pour les billets de banque. Dans ce domaine, nous avons étudié la méthode par laquelle l'on distribue les billets de banque partout au Canada. Nous avons décidé qu'il était possible de trouver un moyen ou une méthode plus efficace. C'est exactement comme cela dans nos opérations comme agent pour le gouvernement.

Pour la gestion de la dette, nous avons effectué le même genre d'étude. Ce n'était pas vraiment pour regarder en profondeur toutes les responsabilités de la banque et la Loi sur la Banque du Canada, non. Ce n'est pas le genre d'étude que nous avons faite l'année dernière. Cela visait vraiment les questions d'efficacité.

[Français]

Le sénateur Simard: Est-ce que ce serait envisageable pour vous et votre institution, de faire cette réflexion et faire des recommandations au Parlement quant à l'autonomie nécessaire et les pouvoirs de la banque?

Je me rappelle, lors de votre première visite il y a deux ans, suite à votre nomination — j'avais posé une question qui reflétait, je pense, l'inquiétude ou les idées de mes concitoyens du Nouveau-Brunswick et d'ailleurs, lorsqu'ils voyaient les banques accumuler des profits et se permettre des politiques de prêts. Vous

over the banks. Would you like to have more control over certain institutions? Would you like to have more autonomy and more powers vis-à-vis the Government of Canada?

Mr. Thiessen: I believe the bank has enough powers to carry out its responsibilities. However, I have to say that it is always useful at some point to take a closer look at the Bank of Canada Act and to ponder whether the Bank's situation is ideal or not. Can we improve the Bank of Canada Act?

When the next review of financial sector legislation is undertaken, I believe we will look at the Bank of Canada's situation. Four or five years ago, the House of Commons Finance Committee examined the situation and the autonomy and powers of the Bank of Canada. The Manley Report was the culmination of this process. The consensus at the time was that the Bank of Canada Act was a good piece of legislation and that no major changes were warranted.

Senator Simard: I see.

Mr. Thiessen: However, in future, I believe we should take another look at the Bank of Canada Act.

Senator Simard: Thank you, Governor.

[English]

The Chairman: Governor, in winding up, I would deal with a series of somewhat disparate topics in light of the questions which have already been asked.

When you did your study to improve what you just called the efficiency of the bank as opposed to its mandate, you said in response to Senator St. Germaine that another 500 jobs will be cut between now and 1999, which is roughly 25 per cent of your work force. The magnitude of that cut can only be achieved in one of two ways, or a combination of them. I can either be with productivity or the cessation of certain activities. My guess is that there is no 25 per cent productivity improvement by itself. I am left to conclude that are some things you will stop doing which you have historically been doing. Can you tell us what they are?

Mr. Thiessen: Yes, of course. The main area is in the distribution of bank notes. That was the main study we undertook. I was saying to Senator Simard that that accounts for about half our budget.

The Chairman: Does that mean that switching from a \$2 bill to a \$2 coin substantially improves the efficiency with which the bank operates?

Mr. Thiessen: It certainly lowers our costs, yes.

The Chairman: If you wanted to lower your costs, we could go to a \$5 coin.

Mr. Thiessen: We could, but we do wish to make the monetary system and the currency system efficient. We want it to be efficient not just for the Bank of Canada but for all the users

m'avez rappelé à l'ordre, en me disant que vous n'aviez pas droit de regard et que vous n'aviez aucun contrôle sur les banques. Est-ce que vous aimeriez avoir plus de contrôle sur certaines institutions? Est-ce que vous souhaiteriez avoir plus d'autonomie et plus de pouvoirs vis-à-vis le gouvernement canadien?

M. Thiessen: Je crois, sénateur Simard, que la banque a suffisamment de pouvoirs pour remplir ses responsabilités. Mais, je dois dire que c'est toujours utile, à un moment donné, de regarder de plus près la Loi sur la banque du Canada et de se poser la question, à savoir si la situation de la Banque est idéale ou non? Est-ce que l'on peut améliorer la Loi sur la Banque du Canada?

Je crois que dans un prochain examen des lois sur le secteur financier, on va se pencher sur la situation de la Banque du Canada. Il y a 4 ou 5 ans, le comité des finances de la Chambre des communes a fait une étude sur la situation et sur l'indépendance et les pouvoirs de la Banque du Canada. Le rapport Manley en est le résultat. À ce moment-là, ils ont décidé que la Loi sur la Banque du Canada était une bonne loi et qu'il n'était pas nécessaire de faire de grands changements.

Le sénateur Simard: D'accord.

M. Thiessen: Mais dans l'avenir, je crois que nous devons étudier encore une fois la Loi sur la Banque du Canada.

Le sénateur Simard: Je vous remercie, monsieur le gouverneur.

[Traduction]

Le président: Monsieur le gouverneur, pour terminer, j'aimerais aborder une série de sujets quelque peu disparates, compte tenu des questions qui ont déjà été posées.

Lorsque vous avez fait votre étude destinée à améliorer ce que vous venez d'appeler l'efficience de la banque par opposition à son mandat, vous avez dit en réponse au sénateur St. Germaine que 500 emplois supplémentaires seront supprimés d'ici 1999, ce qui représente environ 25 p. 100 de votre effectif. Des compressions de cette ampleur ne peuvent être réalisées que d'une de deux façons, ou d'un mélange des deux: soit par la productivité, soit par la cessation de certaines activités. Je suppose qu'il est impossible d'améliorer la productivité de 25 p. 100. Il m'en reste à conclure que vous cesserez certaines de vos activités. Pouvez-vous nous indiquer quelles seront les activités touchées?

M. Thiessen: Oui, bien entendu. Le principal domaine est celui de la distribution des billets de banque. C'était l'objet de la principale étude que nous avons entreprise. J'indiquais au sénateur Simard que cela représente environ la moitié de notre budget.

Le président: Cela signifie-t-il que le remplacement du billet de deux dollars par une pièce de deux dollars améliorera considérablement l'efficacité des opérations de la banque?

M. Thiessen: Il ne fait aucun doute que cela réduit nos coûts.

Le président: Si vous vouliez réduire vos coûts, vous pourriez produire une pièce de 5 \$.

M. Thiessen: Nous le pourrions, mais nous voulons assurer l'efficacité du système monétaire et du système des devises. Nous voulons qu'ils soient efficaces non seulement pour la Banque du

of the system. We want to look at not only efficiency but effectiveness as well.

The main thing that we have done is to look in depth at the bank note distribution system. We have found that the Bank of Canada was duplicating some of the things that private sector financial institutions do. In our discussions with those institutions, we found that we could do things much more cheaply by operating together to put in place a new, joint system of distributing bank notes. For many of the people in the Bank of Canada who are engaged in that business, their jobs will no longer be needed in the period ahead.

Senator St. Germain: Why would we spend millions of dollars to advise that there has been a change from a paper bill to a coin when people have no choice but to accept it anyway? Perhaps it is not your decision to spend that money, but it does not make sense when we have cutbacks in medical areas, welfare, and UI. Why would we go out and spend millions of dollars on advertising to advise people of something they have no choice but to accept?

Mr. Thiessen: That is an issue of the mint. I am not sure I want to comment on it. I think you have to provide people with some information so they know what is coming and why it is coming.

The Chairman: I can understand why you would duck that question.

Perhaps I could ask you a few questions about the interest rate spread. At the present moment, the short-term rate difference between Canada and the United States is at something like a 12- or 13-year low. The mid or the early 1980s was the last time short-term rates were lower in Canada than the United States. That clearly indicates that there is something unique and different about the current situation that has not existed for 10 to 15 years. Can you tell us what those factors are?

Mr. Thiessen: The most important factor has to be the outlook for inflation. If you have an outlook for inflation in Canada which is lower than the outlook for inflation in the U.S., it means that over time you think the Canadian dollar will rise relative to the U.S. dollar. That is what inflation differentials do for you, not at every moment in time, but over time. In those circumstances, you are willing to accept a lower short-term interest rate in Canada.

The Chairman: Presumably there is some limit to what the difference can be and how far below the U.S. rate we can go. Without asking you to make a comment or prediction about what the U.S. Federal Reserve open market committee is likely to do today, if in fact the U.S. raises its short-term rate, what are the consequences of that for the bank in policy terms and for the Canadian economy? In particular, does raising the U.S. short-term rate make it difficult for the Canadian economy to keep expanding the way it is?

Canada, mais aussi pour tous ceux qui utilisent le système. Nous nous soucions non pas uniquement de l'efficacité mais également de l'efficacité.

Nous avons fait un examen approfondi du système de distribution des billets de banque qui nous a permis de constater que certaines activités de la Banque du Canada faisaient double emploi avec celles des institutions financières du secteur privé. En discutant avec ces institutions, nous avons constaté que nous pourrions réduire nos coûts en travaillant ensemble à la mise sur pied d'un nouveau système conjoint de distribution de billets de banque. Pour bien des employés de la Banque du Canada qui travaillent dans ce domaine, cela signifie que leur emploi ne sera plus nécessaire.

Le sénateur St. Germain: Pourquoi dépensons-nous des millions de dollars pour annoncer le remplacement d'un billet par une pièce puisque que les gens sont de toute façon obligés de l'accepter? Vous n'avez peut-être pas décidé de dépenser cet argent, mais cela n'a aucun sens à une époque où l'on coupe dans les soins de santé, le bien-être et l'assurance-chômage. Pourquoi aller dépenser des millions de dollars en publicité pour annoncer à des gens une mesure qu'ils sont obligés d'accepter?

M. Thiessen: C'est une question qui relève de la Monnaie. Je ne suis pas sûr de vouloir la commenter. Je pense qu'il faut informer les gens jusqu'à un certain point pour qu'ils sachent ce qui se prépare et les raisons d'une telle mesure.

Le président: Je comprends pourquoi vous préférez esquiver cette question.

Je pourrais peut-être vous poser quelques questions à propos de l'écart des taux d'intérêt. Depuis 12 ou 13 ans, la différence actuelle des taux à court terme entre le Canada et les États-Unis n'a jamais été aussi faible. La dernière fois où les taux à court terme étaient plus bas au Canada qu'aux États-Unis remonte au milieu ou au début des années 80. Cela indique clairement le caractère relativement unique et différent de la situation actuelle comparativement aux 10 ou 15 dernières années. Pouvez-vous nous indiquer quels en sont les facteurs?

M. Thiessen: Le facteur le plus important, ce sont les perspectives de l'inflation. Si elles sont plus faibles au Canada qu'aux États-Unis, cela signifie qu'avec le temps, le dollar canadien pourra augmenter par rapport au dollar américain. C'est le résultat des écarts d'inflation avec le temps. De telles circonstances nous prédisposent à accepter un taux d'intérêt à court terme moins élevé au Canada.

Le président: Vraisemblablement, il y a une certaine limite quant à l'importance de cet écart et la mesure dans laquelle notre taux peut-être inférieur au taux en vigueur aux États-Unis. Sans vous demander de faire des commentaires ou des prédictions à propos des mesures que le comité du marché libre de la réserve fédérale américaine est susceptible de prendre aujourd'hui, si en fait les États-Unis haussent leur taux à court terme, comment cela influera-t-il sur la politique de la banque et sur l'économie canadienne? En particulier, la hausse du taux à court terme en vigueur aux États-Unis viendra-t-elle freiner l'expansion actuelle de l'économie canadienne?

Mr. Thiessen: It is always important to go back to why these things happen. If interest rates outside Canada are going up, we must ask ourselves why they are going up. If short-term interest rates are going up, it is because the economy is much stronger, expanding rapidly, and more likely to lead to inflation pressures. You end up with two effects. One is the interest rate effect, but the other effect is what is going on in that economy which will also affect Canada. In the circumstances that you were positing, it would probably mean a much stronger U.S. economy, which would spill over and mean a much stronger Canadian economy. We would have to make our judgments then. What would be the appropriate reaction of the Bank of Canada?

The Chairman: If U.S. short-term rates go up, you would watch the situation very closely for fear that it would generate pressures in Canada that you would want to prevent from building up a head of steam.

Mr. Thiessen: If the U.S. raises its rates, that probably says there is a head of steam in the U.S. economy. Think back to 1994. When the U.S. economy gets a head of steam, the outlet tends to be the Canadian economy. We are the closest supplier when pressures start to hit the U.S. economy.

The Chairman: That deals with my comment on short-term rates. Can I ask you a question on —

Mr. Thiessen: Perhaps I interrupt you to say that the U.S. Federal Reserve has decided not to change their rates.

The Chairman: In that case, my question is still useful, but theoretical nevertheless.

I have some questions about long-term rates. When you were with us a few years ago, you indicated that 100 basis points is what you would regard as a normal difference between Canada and the U.S. Currently we are running on longer-term rates at 130 to 150 basis points. In your opening statement, you said that you hoped to see a further narrowing. I noticed you increased your optimism during the course of this presentation. In responding to Senator Meighen, you said that you think there will be a further narrowing. I take "thinking" to be a somewhat more positive statement than "hoping".

What needs to be done from a policy standpoint to make that hope or thought a reality? Do you have some sense of how long it will take us to get back into what you called a normal range of roughly 100 basis points?

Mr. Thiessen: If we were to continue to have an inflation rate lower than the Americans, and if the outlook was that that was going to persist, then I would suggest that 100 basis points would no longer be the norm. It might be less than that.

Obviously the U.S. market is the biggest financial market in the world. It is hugely liquid. People pay a premium for that. They will always accept somewhat lower interest rates in the U.S. for

M. Thiessen: Il est toujours important d'examiner le pourquoi des choses. Si les taux d'intérêt à l'étranger augmentent, nous devons nous demander pourquoi. Si le taux d'intérêt à court terme augmente, c'est parce que l'économie est beaucoup plus forte, en expansion rapide et plus susceptible d'entraîner des pressions inflationnistes. Il y a donc deux facteurs. L'un concerne le taux d'intérêt mais l'autre concerne la conjoncture économique de ce pays qui influera également sur celle du Canada. Dans les circonstances que vous exposez, cela signifierait probablement une économie américaine beaucoup plus forte, ce qui contribuerait à renforcer l'économie du Canada. C'est alors que nous devrions prendre nos décisions. Quelle devrait être la réaction appropriée de la Banque du Canada?

Le président: Advenant une hausse des taux à court terme aux États-Unis, vous examineriez la situation de très près par crainte que cela entraîne de trop grandes pressions au Canada susceptibles de causer une surchauffe de l'économie, ce que vous voulez éviter.

M. Thiessen: Si les États-Unis haussent leur taux, cela signifie probablement qu'il y a surchauffe de l'économie américaine. Pensez à 1994. Lorsque l'économie américaine connaît une surchauffe, la soupape d'échappement a tendance à être l'économie canadienne. Nous sommes le plus proche fournisseur lorsque des pressions commencent à s'exercer sur l'économie américaine.

Le président: Cela répond à ma question sur les taux à court terme. Pourrais-je vous poser une question sur...

M. Thiessen: Je pourrais peut-être vous interrompre pour indiquer que la réserve fédérale américaine a décidé de ne pas modifier ses taux.

Le président: En ce cas, ma question reste pertinente bien que théorique.

J'ai certaines questions à propos des taux à long terme. Lorsque vous avez comparé devant nous il y a quelques années, vous avez indiqué que 100 points de base constituent un écart normal entre le Canada et les États-Unis. À l'heure actuelle, en ce qui concerne les taux à plus long terme, l'écart est de 130 à 150 points de base. Dans votre déclaration préliminaire, vous avez indiqué espérer que cet écart rétrécira davantage. Je constate que votre optimisme s'est accru au cours de cette présentation. Lorsque vous avez répondu au sénateur Meighen, vous avez indiqué que vous pensiez qu'il y aurait un rétrécissement plus marqué. Je suppose qu'il est relativement plus positif de le «penser» que de le «espérer».

Quelle orientation doit-on prendre pour s'assurer que cet espoir ou cette pensée devienne réalité? Avez-vous une idée du temps qu'il faudra pour que nous revenions à ce que vous appelez un écart normal d'environ 100 points de base?

M. Thiessen: Si nous continuons à afficher un taux d'inflation inférieur à celui en vigueur aux États-Unis, et si nous prévoyons que cette situation persistera, alors je crois que cet écart de 100 points de base ne sera plus la norme et pourra être moins élevé.

Manifestement, le marché américain est le plus gros marché financier au monde. Il est extrêmement liquide. Il y un prix à payer pour cela. C'est pourquoi on acceptera toujours des taux

that reason than they would elsewhere. However, in a situation such as, for example, Japan versus the U.S., where the inflation rate in Japan has been lower for a long time and will be lower in the future, you end up with interest rates which are much lower there than in the U.S. All of those things could play with us to a lesser extent, but certainly they could have an effect.

As we were saying earlier, the public-debt-to-GDP ratio must be on a declining trend. The foreign-debt-to-GDP ratio must be on a declining trend. Unfortunately, I cannot tell you at exactly what moment you reach a level where you say, "All is well."

You can look carefully at those differentials. If they are narrowing, then you know you are doing the right thing. At some point, when they get very narrow indeed, you are there. You have achieved a degree of confidence.

The Chairman: You observed that markets exhibit a degree of confidence in the extent to which governments will get what you call the debt-to-GDP ratio under control. We are not running around 100 basis points but up to 50 per cent higher than that. Is it a logical conclusion from your observation, therefore, that there continues to be out there in markets, particularly international markets, some scepticism about whether the public sector in Canada will stay the course?

Mr. Thiessen: I am afraid you are right, Mr. Chairman, that there is still some scepticism there. Remember, it is not a very long time since the situation turned around. We are basically talking two years in which governments in Canada have worked very hard to get their fiscal positions in order. That follows on quite a long period of time during which frequently the fiscal targets were not met by either provincial or federal governments.

It will take a little time before people are reassured.

Mr. Jenkins: As well, the credibility of monetary policy is an element. We had 20 years of inflation averaging 7.5 per cent in this country, and we are on a very good track now. However, it does take time to build that credibility. We are certainly committed to that low inflation environment.

The Chairman: Just so I am clear, you have repeatedly stressed combined federal and provincial public debt. Is it logical to conclude, therefore, that, for example, if any one of the three or four largest provinces did not get their deficit situation under control, that would have an impact not only in that province but on all of us by virtue of the fact that the cumulative public debt ratio would not go down at the rate or to the levels that markets would like to see it?

Mr. Thiessen: That is right.

The Chairman: So a single province has an impact way beyond its own provincial borders.

d'intérêt légèrement inférieurs aux États-Unis que partout ailleurs. Cependant, dans une situation comme par exemple celle du Japon par rapport aux États-Unis, où le taux d'inflation au Japon est moins élevé depuis longtemps et le restera, les taux d'intérêt y sont nettement inférieurs à ceux en vigueur aux États-Unis. Tous ces facteurs pourraient nous influencer dans une mesure moindre, mais ils ont effectivement des conséquences.

Comme vous l'avez dit plus tôt, il faut que le ratio de la dette publique par rapport au PIB soit à la baisse. Il doit en être de même du ratio de la dette étrangère par rapport au PIB. Malheureusement, je ne suis pas en mesure de vous dire exactement à quel moment on atteint un niveau où on peut se dire que tout va bien.

On peut examiner soigneusement ces écarts. S'ils rétrécissent, vous savez alors que vous avez fait ce qu'il faut. À un certain point, lorsqu'ils deviennent très faibles, vous savez que vous avez réussi à instaurer un climat de confiance.

Le président: Vous avez constaté que le marché affiche une certaine confiance dans la mesure où les gouvernements arrivent à contrôler ce que vous appelez le ratio de la dette par rapport au PIB. L'écart entre nos taux n'est pas de 100 points de base, mais près de 50 p. 100 plus élevé. Faut-il en conclure d'après votre observation que les marchés internationaux continuent à être sceptiques quant à la possibilité du secteur public au Canada de tenir le coup?

M. Thiessen: Je crains que vous ayez raison, monsieur le président. Effectivement, il existe encore un certain scepticisme. Il ne faut pas oublier que le redressement de la situation est très récent. Il y a essentiellement deux ans que les gouvernements au Canada travaillent d'arrache-pied pour améliorer leur situation financière. Cela a suivi une période assez longue au cours de laquelle souvent ni les gouvernements provinciaux, ni le gouvernement fédéral ne sont arrivés à atteindre leurs objectifs financiers.

Il faudra encore un peu de temps avant que les gens soient rassurés.

M. Jenkins: La crédibilité de la politique monétaire est également un facteur. Pendant 20 ans, l'inflation était en moyenne de 7,5 p. 100 au pays et nous sommes maintenant sur la bonne voie. Il faut toutefois du temps pour établir cette crédibilité. Nous nous sommes fermement engagés à maintenir ce faible taux d'inflation.

Le président: J'aimerais simplement avoir un éclaircissement. Vous avez insisté à maintes reprises sur la dette conjuguée des gouvernements fédéral et provinciaux. Faut-il en conclure que, par exemple, si l'une des trois ou quatre grandes provinces n'arrive pas à contrôler son déficit, cela aura un impact non seulement sur cette province, mais sur l'ensemble des provinces, puisque le ratio de la dette publique cumulative ne diminuerait pas selon le taux ou le niveau que souhaite le marché?

M. Thiessen: C'est exact.

Le président: Par conséquent, une seule province peut avoir un impact qui déborde ses propres frontières.

Mr. Thiessen: People do look at the overall situation. If any one government is large enough to affect the overall situation, it will have an influence, yes.

Senator St. Germain: In relation to the value of the dollar, we have gone, as you have pointed out, for 20 years with an average rate of inflation of 7.5 per cent, but our dollar has gone down dramatically in value as well.

Where does this fit into the picture, and where does it bottom out? This is an erosion factor, I believe, in our trade relations with the U.S. Softwood lumber from British Columbia is being attacked, and I think that stumpages is just an excuse. The truth of the matter is that the lower value of our dollar prices our lumber very attractively in the U.S., and that is one of the main factors in bringing these pressures.

How does this fit into your overall strategy? I am often asked that question because north-south trade is much more significant in British Columbia than it is in other parts of Canada.

Mr. Thiessen: The decline of the Canadian dollar over time from being roughly at parity with the U.S. to a low of 69 cents U.S. was largely a function of an ongoing inflation rate which was higher here than in the U.S. As I was saying earlier, with lower inflation you would expect the dollar to rise; with a higher inflation rate you would expect the dollar to decline. That is the largest part of it.

Over any short period, the dollar will go up and down depending upon how strong our economy is relative to the American and how strong primary commodity prices will be, because that is still important to us. The fact that the Canadian economy has been somewhat weaker than the U.S. economy over the last few years has been one of the factors that has caused the Canadian dollar to be on the low side, because that is a way of providing some kind of monetary support for the economy.

I talk to quite a few Americans. I have not heard those who look at these things rather carefully and are not trying to make a point complain that somehow we are engaging in unfair trade practices because of the current level of the dollar.

The Chairman: I noticed in your annual report that you made \$1.8 billion for the federal government last year, which is an increase of some 17 or 18 per cent. If you were a subsidiary of a holding company, as head of the subsidiary you would be given a profit level or a target amount that you are expected to make, and that would be your plan for the year. Are you given such a target amount? Does the government expect you to contribute "X" to its coffers each year?

Mr. Thiessen: No. The profit that the Bank of Canada earns is not a kind of operating profit. We do not earn our revenues in the course of our operations; we earn them because we are the issuers of money. Money gets issued at zero interest rate, and we

M. Thiessen: La tendance est d'examiner la situation d'ensemble. Si un gouvernement est suffisamment important pour influencer sur la situation d'ensemble, il aura effectivement un impact.

Le sénateur St. Germain: En ce qui concerne la valeur du dollar, comme vous l'avez souligné, pendant 20 ans notre taux d'inflation était de 7,5 p. 100. Or, la réduction du taux d'inflation s'est accompagnée également d'une forte baisse de la valeur de notre dollar.

Comment cela s'insère-t-il dans le tableau et où se situe son plus bas niveau? C'est un facteur d'érosion je crois dans nos relations commerciales avec les États-Unis. On est en train de s'en prendre au bois d'oeuvre de la Colombie-Britannique et je crois que les droits de coupe ne sont qu'un prétexte. La vérité, c'est que la valeur plus faible de notre dollar rend le prix de notre bois d'oeuvre très intéressant aux États-Unis et que c'est l'un des principaux facteurs responsables de ces pressions.

Comment cela s'insère-t-il dans votre stratégie globale? On me pose souvent cette question parce que le commerce Nord-Sud est beaucoup plus important en Colombie-Britannique que dans les autres régions du Canada.

M. Thiessen: La baisse du dollar canadien avec le temps, qui à une époque était à peu près à parité avec le dollar américain et a depuis diminué pour ne représenter que 69 cents américains, a été surtout attribuable à un taux d'inflation permanent plus élevé ici qu'aux États-Unis. Comme je l'ai indiqué plus tôt, la baisse du taux d'inflation entraîne habituellement une augmentation de la valeur du dollar. Si les taux d'inflation augmentent, on s'attend alors à une diminution du dollar. C'est là la principale explication.

Sur une courte période, la valeur du dollar augmentera et diminuera selon la vigueur de notre économie par rapport à l'économie américaine et le prix des produits primaires, car cela demeure important pour nous. Le léger fléchissement de l'économie canadienne par rapport à l'économie américaine au cours des quelques dernières années explique en partie la faiblesse de notre dollar canadien, car c'est une façon d'offrir un certain soutien monétaire à l'économie.

Je parle à un assez bon nombre d'Américains. Je n'ai pas entendu ceux qui examinent ces choses de près et qui n'ont rien à prouver se plaindre que nous nous livrons à des pratiques commerciales déloyales à cause de la valeur actuelle du dollar.

Le président: Je constate dans votre rapport annuel que vous avez enregistré des revenus de 1,8 milliard de dollars pour le gouvernement fédéral l'année dernière, ce qui représente une augmentation d'environ 17 ou 18 p. 100. Si vous étiez une filiale d'une société de portefeuille, en tant que chef de la filiale, vous auriez à réaliser un certain profit, et ce serait votre plan pour l'année. Est-ce qu'on vous fixe un montant à atteindre? Le gouvernement s'attend-il à ce que vous contribuiez un montant donné aux coffres de l'État chaque année?

M. Thiessen: Non. Le profit qu'affiche la Banque du Canada n'est pas un profit d'exploitation. Nos revenus ne découlent pas du fonctionnement de nos activités, mais du fait que nous émettons de l'argent. L'argent est émis à un taux d'intérêt nul,

then invest the funds in Government of Canada bonds and bills. We make money on our balance sheet.

The final decision of the board of directors of the Bank of Canada is to try to spend an amount carrying out the responsibilities of the Bank of Canada which is not a dollar more than we need to carry out those responsibilities effectively. It is the board of the bank that makes that decision.

The Chairman: From a management standpoint, you focus on the expense side, not the revenue side?

Mr. Thiessen: Absolutely.

Senator Meighen: With regard to gold reserves, I think it is correct to say that we have been doing more selling than buying of late in this country. Asian countries generally hold about 5 per cent of their reserves in gold. What percentage do we have? Is there a level set by common agreement? What is the reaction of the gold-producing industry to actions in this area, either buying or selling?

Mr. Thiessen: You are not surprised to hear that gold producers would always prefer that official holders of gold not sell it. The Government of Canada, which holds the gold reserves, had a very large proportion of those reserves in the form of gold as opposed to the form of interest-earning currencies. The reason you hold exchange reserves is so that you can use them if you need to. Therefore, you want them in a form that is useable, or at least a large chunk of them.

We were in a situation where a large chunk of our reserves were in gold and therefore not usable, so the government has gradually brought that down. I forget precisely what it is now, but the crucial thing is what form your reserves should be in so that they are useful to you.

Senator Meighen: Could you elaborate on that?

Mr. Thiessen: That is basically so that you have currencies with which you can intervene in the markets in the event that your exchange rate is subject to some huge shock for some reason.

Mr. Jenkins: It terms of the numbers, as of the end of 1995, senator, the level of reserves held by the Government of Canada was just over \$15 billion, and the amount held in gold was just under \$200 million.

Senator Meighen: What percentage would be that?

Mr. Jenkins: It is negligible, less than 1 per cent or so.

Senator Meighen: That has come down from what?

Mr. Jenkins: That has come down from levels as high as, ten years ago, under \$1 billion. It is a very small percentage.

Senator Meighen: Do I understand you correctly that the reason for the reduction in gold reserves is that there are other

puis nous investissons les fonds dans des obligations et des bons du gouvernement du Canada. Nous faisons de l'argent sur notre bilan.

La décision finale du conseil d'administration de la Banque du Canada consiste à essayer de dépenser un montant dans l'exercice des responsabilités de la Banque du Canada qui ne dépasse pas d'un dollar de plus le montant dont nous avons besoin pour nous acquitter efficacement de ces responsabilités. C'est le conseil d'administration de la banque qui prend cette décision.

Le président: Dans une perspective de gestion, vous mettez l'accent sur l'aspect dépenses et non sur l'aspect revenus?

M. Thiessen: Absolument.

Le sénateur Meighen: En ce qui concerne les réserves d'or, je crois pouvoir dire que dernièrement, nous en vendons plus que nous nous en achetons au pays. Les pays asiatiques en général détiennent environ 5 p. 100 de leurs réserves en or. Quel est notre pourcentage? S'agit-il d'un niveau établi selon une entente commune? Quelle est la réaction des producteurs d'or aux mesures prises dans ce domaine, qu'il s'agisse d'acheter ou de vendre?

M. Thiessen: Vous ne serez pas étonné d'apprendre que les producteurs d'or préfèrent toujours que les détenteurs officiels des réserves d'or ne les vendent pas. Le gouvernement du Canada, le détenteur des réserves d'or, détenait une très forte proportion de ses réserves sous la forme d'or plutôt que sous la forme de devises qui rapportent de l'intérêt. La raison pour laquelle on détient des réserves de devises, c'est pour pouvoir s'en servir en cas de besoin. On veut donc que la majeure partie de ces réserves existent sous une forme utilisable.

Comme une importante partie de nos réserves était sous forme d'or, elle était inutilisable. C'est pourquoi le gouvernement a entrepris d'en réduire graduellement la quantité. Je ne sais pas au juste en quoi elles consistent maintenant, mais l'important, pour que vos réserves soient utilisables, c'est la forme qu'elles revêtent.

Le sénateur Meighen: Pourriez-vous nous donner un peu plus de précisions à ce sujet?

M. Thiessen: C'est pour vous permettre essentiellement de disposer de devises qui vous permettent d'intervenir sur les marchés au cas où votre taux de change subirait un choc énorme pour quelque raison que ce soit.

M. Jenkins: Pour ce qui est des chiffres, à la fin de 1995, le niveau des réserves détenues par le gouvernement du Canada était d'un peu plus de 15 milliards de dollars, et le montant détenu sous forme d'or était d'un peu moins de 200 millions de dollars.

Le sénateur Meighen: Quel pourcentage cela représente-t-il?

M. Jenkins: Il est insignifiant, moins de 1 p. 100.

Le sénateur Meighen: Quel était-il auparavant?

M. Jenkins: Il y a dix ans, les réserves d'or étaient d'un peu moins de un milliard de dollars. C'est un très faible pourcentage.

Le sénateur Meighen: Si j'ai bien compris, on a réduit les réserves d'or parce qu'il existe d'autres formes de réserves qui

forms of reserves which can be better used? From a basket of various reserves, you can select the one best-suited to your needs.

Mr. Thiessen: We have a basket of reserves, the large bulk of which are in U.S. dollars. You need reserves which are useable but which will also earn a rate of return as they are held.

Senator Meighen: Why would you hold anything but a nominal amount of gold?

Mr. Thiessen: That is where we are, sir.

Senator Meighen: That is where you intend to stay, under present circumstances?

Mr. Thiessen: In the end, I have to use the same response which I gave again and again to Senator Simard. We do act as an agent here. The reserves and the gold are held by the Government of Canada in the name of the Minister of Finance. We are their agents. It is their policy which decides whether more or less gold is held. We are the ones who go out and sell it for them when they do decide to sell it.

Senator Meighen: You made some good sales at some high prices.

Mr. Thiessen: We did.

The Chairman: Governor, we thank you and the deputy governor for being with us this morning. We look forward to our annual session again next year, although given your comments on the payment system and the fact that the white paper will be before us soon, you may well hear from us before then.

To avoid the disorder of a scrum but to allow the press an opportunity to speak directly to the governor, we have arranged a room across the hall for a press conference.

For committee colleagues, we have an *in camera* meeting tonight at 5:30 in room 256-S of the Centre Block.

The committee adjourned.

peuvent être mieux utilisées? Parmi un panier de réserves diverses, vous pouvez choisir celle qui convient le mieux à vos besoins.

M. Thiessen: Nous avons un panier de réserves, dont le gros est en dollars américains. Il faut avoir des réserves utilisables, mais qui produisent également un taux de rendement.

Le sénateur Meighen: Pourquoi ne pas détenir uniquement un montant d'or symbolique?

M. Thiessen: C'est ce que nous faisons, monsieur.

Le sénateur Meighen: C'est une ligne de conduite que vous comptez maintenir, compte tenu des circonstances actuelles?

M. Thiessen: Au bout du compte, je dois répondre de la même manière dont j'ai répondu au sénateur Simard. Nous ne sommes qu'un mandataire. Les réserves et l'or sont détenus par le gouvernement du Canada au nom du ministre des Finances. Nous sommes leurs mandataires. Ce sont les politiques qu'ils adoptent qui déterminent la quantité d'or qui sera détenue. Notre rôle est de le vendre pour eux lorsqu'ils décident de le vendre.

Le sénateur Meighen: Vous avez fait de bonnes ventes à des prix assez élevés.

M. Thiessen: Effectivement.

Le président: Monsieur le gouverneur, nous tenons à vous remercier, ainsi que le sous-gouverneur, de vous être joints à nous ce matin. Nous nous ferons un plaisir de vous rencontrer à nouveau l'année prochaine lors de notre séance annuelle, même si vos observations concernant le système de paiements et le dépôt prochain du Livre blanc laissent supposer que nous devrions sans doute faire appel à vous plus tôt.

Afin d'éviter la bousculade que causerait un point de presse, mais pour donner aux journalistes l'occasion de parler directement au gouverneur, nous avons réservé une pièce de l'autre côté du couloir pour la tenue d'une conférence de presse.

J'aimerais indiquer à mes collègues du comité que nous aurons une réunion à huis clos ce soir à 17 h 30 à la salle 256-S de l'édifice du Centre.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Bank of Canada:

Mr. Gordon Thiessen, Governor; and
Mr. W. Paul Jenkins, Deputy Governor.

De la Banque du Canada:

M. Gordon Thiessen, gouverneur; et
M. W. Paul Jenkins, sous-gouverneur.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, April 23, 1996
Tuesday, April 30, 1996

Issue No. 2

Third and Fourth Proceedings on:
Examination of the present state of
the financial system in Canada.

First and only Proceeding on:
Bill C-15, An Act to amend, enact and repeal
certain laws relating to financial institutions

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on the Crown Financial Institutions)

AND
THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-15)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le mardi 23 avril 1996
Le mardi 30 avril 1996

Fascicule n° 2

Troisième et quatrième fascicules concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

Premier et seul fascicule concernant:
Projet de loi C-15, Loi modifiant la législation
sur les institutions financières et
édicant une loi nouvelle

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur les institutions financières
de la Couronne)
ET
LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-15)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ERRATUM:

COVER OF THE FIRST ISSUE SHOULD READ:

First and Second Proceedings on:
Examination of the present state of
the financial system in Canada.

ERRATUM:

LA PAGE COUVERTURE DU FASCICULE 1 DEVRAIT SE
LIRE AINSI:

Premier et deuxième fascicules concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, April 30, 1996:

Second reading of Bill C-15, An Act to amend, enact and repeal certain laws relating to financial institutions.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Maheu, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Maheu that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 30 avril 1996:

Deuxième lecture du projet de loi C-15, Loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Maheu, que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, April 23, 1996

(4)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, St. Germain, P.C., Simard and Stewart. (11)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada.

The committee reviewed draft reports on Corporate governance.

At 12:05 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,
Paul Benoit
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 23 avril 1996

(4)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen, St. Germain, c.p., Simard et Stewart. (11)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen du système financier canadien.

Le comité examine des ébauches de rapport sur la régie des sociétés.

À 12 h 05, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 30 avril 1996

(5)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Kirby, Perrault et Stewart. (4)

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Reed Stenhouse Limitée:

M. Bruce A. Malcolm, directeur.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du

OTTAWA, Tuesday, April 30, 1996

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Kirby, Perrault and Stewart. (4)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Reed Stenhouse Ltd:

Mr. Bruce A. Malcolm, Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its

examination into the state of the financial system in Canada and in particular into the question of corporate governance.

Mr. Malcolm made an opening statement and then answered questions.

At 11:20 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,
Paul Benoit
Clerk of the Committee*

OTTAWA, Tuesday, April 30, 1996

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 6:05 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Perrault, P.C. and Stewart. (5)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Nick Le Pan, Assistant Superintendent, Policy Sector; and

Mr. John R. Thompson, Assistant Superintendent, Operations.

From the Bank of Canada:

Mr. Charles Freedman, Deputy Governor.

From the Department of Finance:

Mr. Douglas R. Wyatt, General Counsel, General Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 30, 1996, the Committee considered Bill C-15, An Act to amend, enact and repeal certain laws relating to financial institutions.

Mr. Le Pan made an opening statement and then, along with Messrs Thompson, Freedman and Wyatt answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-15 be adopted and reported without amendment to the Senate.

It was also agreed, — THAT the Chairman would bring to the Chamber's attention the Committee's displeasure with the form of Bill C-15 which contains a separate Bill within the Bill.

The committee then proceeded *in camera* to consider future business.

système financier canadien, plus particulièrement la régie des sociétés.

M. Malcolm fait un exposé, puis répond aux questions.

À 11 h 20, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 30 avril 1996

(6)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 18 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Perrault, c.p., et Stewart. (5)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, Secteur de la politique;

M. John R. Thompson, surintendant adjoint, Opérations.

De la Banque du Canada:

M. Charles Freedman, sous-gouverneur.

Du ministère des Finances:

M. Douglas R. Wyatt, avocat général, Services juridiques généraux.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 avril 1996, le comité examine le projet de loi C-15, Loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle.

M. Le Pan fait un exposé, puis, avec l'aide de MM. Thompson, Freedman et Wyatt, répond aux questions.

Il est convenu — QUE le projet de loi C-15 sera adopté et qu'il en sera fait rapport sans amendement au Sénat.

Il est également convenu — QUE le président attirera l'attention du Sénat sur le mécontentement du comité du fait que le projet de loi C-15 comporte un projet de loi distinct.

Le comité poursuit sa réunion à huis clos afin d'étudier des travaux futurs.

At 8:15 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

À 20 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,
Paul Benoit
Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, May 1st, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

THIRD REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-15, An Act to amend, enact and repeal certain laws relating to financial institutions, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Tuesday, April 30, 1996, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 1^{er} mai 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déferé le projet de loi C-15, Loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 30 avril 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,
MICHAEL KIRBY
Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 30, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to examine the state of the financial system in Canada as it relates to corporate governance.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are here this morning with our last witness on our study on corporate governance. He is Mr. Bruce Malcolm, of Alexander & Alexander, Reed Stenhouse.

Senator Angus: Mr. Chairman, I should like to declare my interest just so that committee members are aware of it. I do not think it affects anything. However, I am on the board of directors of Alexander & Alexander, Reed Stenhouse.

The Chairman: Mr. Malcolm, I should like to thank you for coming to talk to us about D&O insurance. It would be helpful if you would summarize what you have presented to us in written form, as well as make any additional comments you would like to make, after which we will proceed to ask you some questions.

Mr. Bruce A. Malcolm, Director, Alexander & Alexander, Reed Stenhouse: Thank you, Mr. Chairman. I watched a number of your committee hearings on television. I was intrigued by the subject of directors' and officers' liability insurance. It is a subject in which I have been interested for more than 20 years. The comments from the witnesses from whom you heard seem to fall into three areas: availability of directors' and officers' liability insurance; the cost of such insurance; and what coverage was provided.

The Chairman: Does your firm provide D&O insurance?

Mr. Malcolm: We are brokers. We do not ourselves provide it.

The Chairman: I should have asked you that question slightly differently. Is one of the products you sell D&O insurance?

Mr. Malcolm: That is correct. I have tried to address those three subjects in my background paper. I had read somewhere that in the Companies Act of 1869, directors were made responsible for employee wages. Mr. Macdonald mentioned this when he addressed the committee. I was intrigued by that because some 120 years later this subject has become very significant.

D&O insurance originated with Lloyd's following the 1933 and 1934 acts in the United States. Some policies were issued in the 1930s to companies such as Gaf and Federated Stores. They were typical old Lloyd's policies with cumbersome wording. The difficulty was that there was no harmonization between U.S. federal and state law. In other words, in some states a corporation could indemnify a director for damages but not for defence costs. The wording was an attempt at providing liability coverage.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 avril 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, pour étudier la situation du système financier au Canada et en particulier la régie d'entreprise.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici ce matin pour entendre notre dernier témoin dans le cadre de notre étude sur la régie d'entreprise. Il s'agit de M. Bruce Malcolm, d'Alexander & Alexander, Reed Stenhouse.

Le sénateur Angus: Monsieur le président, je tiens à déclarer mes intérêts, afin que les membres du comité en soient informés. Je ne pense pas que cela ait le moindre effet. Je siège toutefois au conseil d'administration d'Alexander & Alexander, Reed Stenhouse.

Le président: Monsieur Malcolm, je tiens à vous remercier d'être venu nous parler de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres. Il serait utile que vous nous résumiez le mémoire que vous nous avez remis en ajoutant vos commentaires, si vous le désirez, après quoi nous vous poserons quelques questions.

M. Bruce A. Malcolm, directeur, Alexander & Alexander, Reed Stenhouse: Merci, monsieur le président. J'ai suivi plusieurs des audiences de votre comité à la télévision. Le sujet de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres a particulièrement retenu mon attention. Je m'y intéresse depuis plus de vingt ans. Apparemment, les témoins que vous avez entendus ont abordé la question sous trois angles différents soit la disponibilité de ce type d'assurance, son coût et la garantie offerte.

Le président: Votre firme fournit-elle ce genre d'assurance?

M. Malcolm: Nous sommes des courtiers. Nous ne la fournissons pas nous-mêmes.

Le président: J'aurais dû formuler la question de façon légèrement différente. L'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres compte-t-elle parmi les produits que vous vendez?

M. Malcolm: Oui. J'ai tenté d'aborder ces trois sujets dans mon mémoire. J'avais lu quelque part que la Loi sur les compagnies de 1869 rendait les administrateurs responsables du paiement des salaires des employés. M. Macdonald l'a mentionné lorsqu'il a comparu devant vous. Cela a attisé ma curiosité, car c'est un sujet qui a pris beaucoup d'importance 120 ans plus tard.

Lloyd a été la première compagnie à offrir une assurance aux administrateurs et aux cadres à la suite des lois adoptées en 1933 et 1934 aux États-Unis. Dans les années 30, certaines polices ont été émises à des sociétés comme Gaf et Federated Stores. Elles étaient formulées dans le style alambiqué typique des anciennes polices de Lloyd. Le problème c'est qu'il n'y avait pas d'harmonisation entre la loi fédérale et la loi des États. Autrement dit, dans certains États, une société pouvait indemniser un

Subsequent to the war, the perceived need for coverage expanded in the United States. There was an interim period when not much happened. However, around the late 1950s to the early 1960s, there was a new interest in D&O insurance. A number of U.S. insurers began writing D&O insurance in the early 1960s, although Lloyd's remained the leader in the risk class. In 1966, one consultant said that there was no need for directors' liability in Canada because directors did not have any liability. Significantly, in 1982, savings and loan companies in the United States were deregulated. At the same time, the U.S. government increased deposit insurance, first from \$25,000 to \$40,000 and then to \$100,000. Between 1982 and 1988, more than 500 savings and loan companies went bankrupt in the United States. The cost to the U.S. government so far, I believe, is around \$250 billion which will be spread over 30 years.

At the same time, in the early 1980s, there were leveraged buy-outs. The minority shareholders who were on one side or other of the leveraged buy-outs felt oppressed and sued the directors and officers. In the mid to late 1970s here in Canada, there was an explosion of legislation imposing different kinds of liabilities on directors at both the federal and the provincial levels. That, together with publicity surrounding D&O claims in the U.S., sparked an interest in directors' and officers' liability in Canada. One U.S. company alone has paid nearly \$1 billion in D&O claims in 10 years, all arising out of the savings and loan situation.

Senator Angus: Is it still in business?

Mr. Malcolm: Yes.

Between 1975 and approximately 1980, the demand for D&O insurance in Canada increased. The existing market in Canada for D&O insurance was basically non-domestic. You had to go to London, New York, Los Angeles or Chicago to negotiate with an insurer. There was no resident, domestic insurer with whom you could negotiate.

The existing non-domestic market could not handle the demand that arose. Therefore, new companies got into the D&O insurance business. Kansa, Inapro, Encon, which is a contract agency here in Ottawa, and particularly Chubb, established themselves. AIG, which is one of the leading D&O insurers, opened offices in Toronto and Montreal. By late 1982, there was a viable D&O insurance market in Canada.

Barely three years after the establishment of this market, the D&O loss experience in the United States became unacceptable both to direct D&O insurers and to reinsurers. The fledgling Canadian D&O insurance market almost collapsed. Kansa and Inapro withdrew. CNA and Harbor Insurance retired back to the

administrateur pour des dommages-intérêts, mais pas pour ses frais d'avocat. Le libellé visait à assurer une assurance-responsabilité.

Après la guerre, on a pris davantage conscience de la nécessité de cette assurance aux États-Unis. Pendant plusieurs années, il ne s'est pas passé grand chose. Cependant, de la fin des années 50 au début des années 60, l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres a suscité un regain d'intérêt. Plusieurs assureurs des États-Unis ont commencé à souscrire ce type d'assurance au début des années 60, mais Lloyd est restée en tête. En 1966, un consultant a déclaré que cette assurance était inutile au Canada étant donné que les administrateurs n'assumaient aucune responsabilité. En 1982, les institutions d'épargne des États-Unis ont été déréglementées. En même temps, le gouvernement américain a augmenté l'assurance-dépôt, d'abord de 25 000 à 40 000 dollars puis à 100 000 dollars. Entre 1982 et 1988, plus de 500 institutions d'épargne ont fait faillite aux États-Unis. Je crois que cela a coûté jusqu'ici au gouvernement américain 250 millions de dollars environ, qui seront répartis sur trente ans.

En même temps, au début des années 80, on a assisté à des rachats d'entreprises par effet de levier. Les actionnaires minoritaires d'un côté comme de l'autre ont eu le sentiment qu'on leur forçait la main et ils ont poursuivi les administrateurs. Au Canada, du milieu jusqu'à la fin des années 70, il y a eu une véritable explosion de mesures législatives, tant au niveau fédéral que provincial, qui imposaient aux administrateurs divers types de responsabilités. Ce mouvement et la publicité entourant les poursuites intentées aux États-Unis contre des administrateurs, ont suscité un certain intérêt pour l'assurance-responsabilité au Canada. Une compagnie américaine payée, à elle seule, près d'un milliard de dollars d'indemnisation en dix ans, à la suite de la faillite des institutions d'épargne.

Le sénateur Angus: Elle existe toujours?

M. Malcolm: Oui.

Entre 1975 et 1980 environ, la demande d'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres a augmenté au Canada. Le marché existant était entièrement étranger. Vous deviez aller à Londres, à New York, à Los Angeles ou à Chicago pour négocier avec un assureur. Il n'y avait pas d'assureurs canadiens avec qui vous pouviez négocier.

Le marché étranger ne pouvait pas suffire à satisfaire à la demande. Par conséquent, de nouvelles compagnies se sont lancées dans l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres. Kansa, Inapro, Encon, une agence d'Ottawa, et plus particulièrement Chubb, se sont établies. AIG, l'un des principaux assureurs dans ce domaine, a ouvert des bureaux à Toronto et à Montréal. À la fin de 1982, il y avait un marché viable de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres au Canada.

Trois ans à peine après l'établissement de ce marché, les pertes subies par les assureurs américains sont devenues inacceptables tant pour les assureurs directs que les réassureurs. Le marché canadien de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres, qui n'en était encore qu'à ses débuts, a failli disparaître

United States. Crum & Foster stayed more or less as a post office box. Encon stopped writing anything that had a U.S. exposure.

Therefore, in late 1985 we were left with three basic D&O insurers in Canada — AIG, Chubb and Lloyd's — and Chubb thought twice about staying on.

In 1986, CODA, the Corporate Officers and Directors Association, was formed. It is a policyholder-based, captive insurance company in Bermuda. It was set up to provide directors' and officers' liability insurance basically for corporations in the U.S. where that type of insurance had become hard to find and very expensive. There were attempts made to set up a similar captive in Canada; however, there was not sufficient interest here.

The market opened again in about 1986. Premiums for D&O insurance peaked in 1987. The Guarantee Company of North America started. It is now called London Guarantee, and it used to be called Wellington Guarantee. Reliance came into the market. AIG, Chubb and Encon, all of whom had continued through the tough years, expanded their facilities. Lloyd's was, and still is, a market for D&O insurance. Since 1987, Cigna has also returned to the market, as has Liberty and Boreal, and others.

Today, you can negotiate policy wordings. You can develop D&O coverage for initial public offerings. However, because there are about 16 or 17 companies writing D&O insurance, you cannot guarantee that any company which wants D&O insurance can get it any more than you can guarantee that a bank will make a loan to any unsecured creditor.

Over the last 10 years, the publishing industry on directors' and officers' liability has expanded tremendously. The big thing in U.S. claims at the moment is class action securities claims.

The publication which I have in my hand comes out monthly. It lists all the class action securities claims that are currently ongoing in the U.S. It tells all the sins of the directors which are being alleged in those cases. I draw this publication to your attention since, undoubtedly, you saw the photograph in the *Globe and Mail* in February, which shows two attorneys and a plaintiff jumping for joy over the first successful class action suit in Canada. That article states that no money down is needed and that the work is done on a contingency fee basis. I believe there are a couple of cases in line for securities claims in Canada. I sincerely hope that we will not wind up with a situation similar to the American one in Canada.

It appears to me that the difficulty with the class action suit is that one can make an allegation and the defendant then has to supply two or three years of corporate records to defend himself. Also, his executive officers are tied up in attending court proceedings, et cetera.

complètement. Kansa et Inapro se sont retirées. CNA et Harbor Insurance sont retournées aux États-Unis. Crum & Foster n'ont laissé derrière elles qu'un simple case postale. Encon a cessé de souscrire toute police pour laquelle il y avait un risque aux États-Unis.

Par conséquent, à la fin de 1985, il ne restait plus que trois assureurs offrant ce type d'assurance au Canada, AIG, Chubb et Lloyd — et Chubb a beaucoup hésité à rester.

En 1986, CODA, la Corporate Officers and Directors Association, a été constituée. C'est une compagnie d'assurance captive établie aux Bermudes. Elle a été constituée pour fournir une assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres aux sociétés américaines pour qui ce genre d'assurance était devenu difficile à obtenir et très coûteux. On a essayé de créer le même genre de compagnie au Canada, mais l'intérêt n'était pas suffisant.

Le marché a été rouvert vers 1986. Les primes d'assurance ont atteint leur point culminant en 1987. La Guarantee Company of North America a été lancée. Elle s'appelle maintenant London Guarantee et elle était baptisée avant Wellington Guarantee. Le marché a repris confiance. AIG, Chubb et Encon, qui avaient toutes poursuivi leurs activités pendant des années difficiles, ont élargi leurs installations. Lloyd est restée sur ce marché. Depuis 1987, Cigna y est également retourné, ainsi que Liberty, Boreal et d'autres.

Aujourd'hui, vous pouvez négocier le libellé de votre police. Vous pouvez souscrire une assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres pour une offre publique d'achat. Cependant, comme il y a 16 ou 17 compagnies qui offrent ce type d'assurance, rien ne vous garanti que vous pourrez vous assurer, pas plus qu'on ne peut garantir qu'une banque consentira un prêt à un créancier non garanti.

Depuis dix ans, la responsabilité des administrateurs a fait couler beaucoup d'encre. Ce qui marche très fort actuellement aux États-Unis ce sont les recours collectifs concernant les valeurs mobilières.

La publication que j'ai dans la main a un tirage mensuel. Elle donne la liste de tous les recours collectifs touchant les valeurs mobilières qui sont actuellement devant les tribunaux américains. Elle relate toutes les fautes dont on accuse les administrateurs. J'attire votre attention sur cette publication étant donné que vous avez sans doute vu, dans le *Globe and Mail* de février, la photo montrant deux avocats et un plaignant sautant de joie après avoir gagné le premier recours collectif au Canada. Il est dit dans l'article qu'il n'est pas nécessaire de déboursier un sou, car les avocats touchent des honoraires conditionnels. Je crois qu'une ou deux causes de ce genre sont actuellement devant les tribunaux au Canada. J'espère sincèrement que nous ne nous retrouverons pas dans la même situation qu'aux États-Unis.

Le problème que posent les recours collectifs, selon moi, est que quelqu'un peut porter une allégation et que le défendeur doit alors produire les livres de sa société pour les deux ou trois dernières années afin de se défendre. Les cadres de sa société doivent également perdre leur temps à aller au tribunal, et cetera.

I could give you an idea of the differences in the various D&O insurance policies, if that would be of interest, but my best example of the nature of the differences is that half the market spells defence with an "S" and the other half spells it with a "C". It starts there, and they do not agree on anything else.

Senator Stewart: I am glad that the witness used the word "sins" because it provided me with a term to use in asking my question. You have established the history of D&O insurance. What categories of sins are alleged? Let us consider directors first, and then officers. Would you tell us what sins are alleged and where those allegations have been found to be valid to the point where the insurer has had to ante up?

Mr. Malcolm: I should have mentioned that I attached to the to the end of the circular that I gave you a selection of claims against directors and officers.

Senator Angus: You list the companies that are involved but you do not list the issues.

Mr. Malcolm: Let me expand on this. This list is from a collection of newspaper clippings. Some of these are small claims; some of them are significant claims. The list is typical of the Canadian experience in that the majority are claims following a bankruptcy of a corporation. There are a few claims I have included out of interest because a judge has found an active director not responsible for taxes following a bankruptcy. There are a few cases which are class action lawsuits.

The Newbridge case is a class action lawsuit for misrepresentation. The value of their shares did not go according to what the analyst had said, so they were sued in a class action lawsuit in the United States. The Cott case is also a class action lawsuit in the States. The Loewen case is a one in which Loewen could have settled a contract dispute at a certain figure but they did not, and the plaintiffs were awarded, in Mississippi, I believe, some \$500 million. The share price dropped, and a claim has been made against the directors and officers. I happen to know which company is insuring that one, and they are carrying a policy limit reserve on that particular claim.

Senator Angus: They settled the case.

Mr. Malcolm: I should probably not be commenting on that because I do not really know for sure, but it is a substantial claim.

There are several environmental claims in this list. There probably would not be any coverage there, but there might be if someone had bought an extension to the coverage that provides pollution defence cover.

Senator Stewart: You are referring to, in a sense, the facts. In the case of the directors, is their sin, to use that word again, that they did not exercise due diligence?

Mr. Malcolm: It seems to me that it can be many things, but I would hesitate to use the word "sin" because, from an insurance point of view, the policy covers any matter that may be claimed

Je pourrais vous donner une idée des différences qui existent entre les diverses polices d'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres, si cela vous intéresse, mais disons que la moitié des assureurs épellent le mot «défense» avec un «s» et l'autre avec un «c». La différence commence là et ils ne s'entendent sur rien d'autre.

Le sénateur Stewart: Je suis content que le témoin ait parlé de «fautes», car il m'a ainsi soufflé le mot à utiliser pour poser ma question. Vous nous avez relaté l'historique de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres. Quel genre de fautes leur reproche-t-on? Prenons d'abord les administrateurs et ensuite les cadres. Pourriez-vous nous dire quelles sont les fautes dont on les accuse et si ces allégations ont été jugées fondées au point ou l'assureur a dû casquer.

M. Malcolm: J'aurais dû mentionner que j'ai joint à la circulaire que je vous ai remis, une liste des poursuites intentées contre des administrateurs et des cadres.

Le sénateur Angus: Vous donnez la liste des compagnies, mais pas des sujets de plainte.

M. Malcolm: En fait, cette liste a été établie à partir de coupures de presse. Les sommes en jeu sont plus moins élevées. Cette liste est caractéristique de l'expérience canadienne en ce sens qu'il s'agit surtout de cas de faillite. J'ai inclus quelques cas où le juge a estimé que l'administrateur n'était pas responsable des impôts à la suite d'une faillite. Il y a là plusieurs recours collectifs.

L'affaire Newbridge est un recours collectif pour fausse représentation. La valeur des actions de la société n'a pas augmenté comme l'analyste l'avait dit et les actionnaires ont donc exercé un recours collectif aux États-Unis. L'affaire Cott est également un recours collectif exercé aux États-Unis. Pour ce qui est de l'affaire Loewen, cette société aurait pu régler à l'amiable un différent concernant un contrat, mais elle ne l'a pas fait et les plaignants ont obtenu je crois 500 millions de dollars, au Mississippi. Le prix des actions est tombé et des dommages-intérêts ont été réclamés aux administrateurs. Je connais la compagnie qui assure cette société et elle a un montant de garantie sur cette réclamation.

Le sénateur Angus: L'affaire a été réglée.

M. Malcolm: Je ne devrais sans doute pas en parler, car je n'en suis pas certain, mais il s'agit d'une somme importante.

Il y a dans la liste plusieurs actions en dommages environnementaux. Ce n'est probablement pas couvert par l'assurance, mais c'est quand même possible si vous achetez une extension couvrant la pollution.

Le sénateur Stewart: Dans un certain sens, vous mentionnez les faits. Dans le cas des administrateurs, n'ont-ils pas commis la faute, pour reprendre ce mot, de ne pas faire preuve de la diligence voulue?

M. Malcolm: Cela peut être toutes sortes de choses, mais j'hésiterais à parler de «faute» étant donné que, du point de vue de l'assurance, la police les protège contre toutes les poursuites qui

against them. It does not even require any wrongful act. It is any matter that may be claimed against them. In class action suits, the allegation is nearly always a misrepresentation by a director or an officer.

It is fairly clear from the legislation that directors carry a far greater burden than the officers, except for the chief executive officer.

Senator Stewart: I will ask a question prompted by that last comment. I have the impression from some of the evidence we have heard that, in many cases, a chief executive officer, one way or another, dominates the board of directors. It would seem that, at least in those cases, it is rather unfair that the directors should be the ones who are held liable and therefore would need insurance rather than the chief executive officer. Just now you did say, I believe, that when you speak of the officers, you are exempting the chief executive officer.

Mr. Malcolm: The policy covers directors and officers.

I learned a tremendous amount about directors and officers from listening to your hearings. Someone said one size does not fit all, and it is fairly clear that the situation is different in larger corporations. One of your witnesses said that it is not the directors who should be responsible, but the officers.

I agree with you; there is no parity in the burden.

Senator Angus: Mr. Malcolm, I add my words of welcome to those of the chairman. It is good of you to appear. I gather your visit was provoked by the exposure our corporate governance hearings had on the CPAC channel.

Mr. Malcolm: That is correct.

Senator Angus: Are you retired now, or what is your role in the insurance business presently?

Mr. Malcolm: I am thinking about retiring.

Senator Angus: There is nothing better than coming around the Senate. It is good to see you here.

Senator Stewart: You speak for yourself when you say this is the place to retire.

Senator Angus: I did not say that. You must be sensitive. It is an interesting place for a gentleman such as our witness to come and learn things.

Mr. Malcolm, as you saw on the TV coverage, and as we heard from the witnesses, directors, and indeed many others, seem to feel that the liability on directors is open-ended and that it is very hard to assess your exposure. It is kind of a blank cheque. Persons joining a board of directors of a company are often unable to delineate precisely their exposure. Basically, their net worth is on the line. We heard many witnesses saying this is an inhibiting thing for companies because in some cases it restricts their ability to recruit directors, although we have heard contrary evidence on that.

peuvent être intentées contre eux. Il n'est même pas nécessaire qu'ils aient commis un acte répréhensible. Il s'agit de toute action en dommages-intérêts qui peut être intentée contre eux. Dans le cas des recours collectifs, l'allégation est presque toujours qu'un administrateur a fait de fausses représentations.

Il ressort assez clairement de la loi que les administrateurs assument beaucoup plus de responsabilités que les cadres, sauf le président-directeur général.

Le sénateur Stewart: Je vais vous poser une question que m'inspire cette dernière remarque. D'après certains témoignages que nous avons entendus, j'ai l'impression que, bien souvent, le président-directeur général domine le conseil d'administration d'une façon ou d'une autre. Dans ce cas du moins, il me semble injuste que les administrateurs soient tenus responsables et que ce soit eux qui aient besoin d'une assurance plutôt que le président-directeur général. Mais si j'ai bien compris, vous venez de dire que, lorsque vous parlez des dirigeants, cela n'inclut pas le président-directeur général.

M. Malcolm: La police couvre les administrateurs et les cadres.

J'ai appris énormément au sujet des administrateurs et des cadres en suivant vos audiences. Quelqu'un a dit qu'ils n'étaient pas tous à mettre dans le même panier et il est clair que la situation diffère dans les grosses sociétés. L'un de vos témoins a déclaré que ce ne sont pas les administrateurs qui devraient être tenus responsables, mais les cadres.

Je suis d'accord avec vous; la responsabilité n'est pas la même.

Le sénateur Angus: Monsieur Malcolm, je vous souhaite la bienvenue, moi aussi. C'est une bonne chose que vous comparassiez. Si j'ai bien compris, vous nous rendez visite à la suite des audiences sur la régie d'entreprise qui ont été diffusées sur la chaîne CPAC.

M. Malcolm: C'est exact.

Le sénateur Angus: Êtes-vous maintenant à la retraite ou quel rôle jouez-vous dans le secteur de l'assurance?

M. Malcolm: Je pense à prendre ma retraite.

Le sénateur Angus: Il n'y a rien de mieux que de venir au Sénat. Il est agréable de vous voir ici.

Le sénateur Stewart: Vous parlez pour vous quand vous dites que c'est un bon endroit où prendre sa retraite.

Le sénateur Angus: Je n'ai pas dit cela. Vous devez être très susceptible. C'est un lieu intéressant où un homme comme notre témoin peut venir apprendre certaines choses.

Monsieur Malcolm, comme vous l'avez vu à la télévision, et comme les témoins nous l'ont dit, les administrateurs et bien d'autres ont le sentiment que leur responsabilité est illimitée et qu'il est très difficile de l'évaluer. C'est un genre de chèque en blanc. Les personnes qui acceptent de siéger au conseil d'administration d'une société sont souvent incapables de délimiter précisément leurs responsabilités. Leur avoir propre est en jeu. De nombreux témoins nous ont dit que cela empêchait parfois les sociétés de recruter des administrateurs, mais nous avons aussi entendu dire le contraire.

We also heard that there should be some kind of cap, or at least a defence written into the law, so that there is some reasonable way for a directors, as long as they act in a duly diligent fashion, to restrict their exposure. That includes the archaic provision of the law going back over a hundred years under which the wages of employees are an absolute liability, without any defence. You can have been as diligent as possible, but you still have to pay.

Do you feel, and is it the gist of your evidence, that there is adequate insurance available to cover all these unknown liabilities?

Mr. Malcolm: Insurers have no greater insight into what a director's liability actually is than anyone else. They are struggling to provide a policy that provides coverage for certain things.

They do provide coverage for the directors' responsibility for six months' wages. I think it is two months' wages in B.C. and six months' wages federally. That can be calculated. I believe one of your witnesses calculated that the Hudson's Bay's directors' responsibility for salaries and benefits was \$600 million. In Canada, a company of that size can now buy \$500 million or more of directors' and officers' liability insurance.

Senator Angus: What would the price be for that, roughly? Would it be prohibitive?

Mr. Malcolm: A company with \$3 billion in assets would probably pay somewhere around, I would guess, \$250,000 or \$300,000 for the first \$25 million of coverage. It goes down from there.

It is interesting to see the way the D&O market works. In 1985-86, you could buy a primary policy for \$25 million and you would perhaps pay \$200,000 for it. The excess underwriter would come along and say, "I will do 25 on top," but the market was tight and you had to pay \$200,000 for the extra 25. In my opinion, in 1985-86, the D&O underwriters were gouging. You could tell by how much you paid for the excess.

Senator Angus: Did you say they were gouging?

Mr. Malcolm: In my opinion, they were gouging at that time because there was no market. It was not the Canadian directors who were causing the shortage of market; it was the problem in the United States.

The market then got into the period during which for coverage over 25, you paid between 50 per cent and 60 per cent. If you paid \$100,000 for the first \$25 million, you paid between \$50,000 and \$60,000 for the next. In the present market, you will pay between 35 and 40 per cent.

In today's marketplace, there are alternatives. You can negotiate. You can expand your coverage. None of the policies are the same. The policies of all 18 insurers are different. You have to know what the differences are, and you have to work in trade-offs.

Des témoins ont également fait valoir qu'il faudrait imposer un plafond ou du moins prévoir une protection dans la loi afin que les administrateurs puissent limiter leurs responsabilités de façon raisonnable à la condition qu'ils fassent preuve de la diligence voulue. Cela comprend les dispositions archaïques de la loi qui remontent à plus de cent ans et qui font du salaire des employés une responsabilité absolue. Même si vous avez fait preuve de toute la diligence requise, vous devez quand même payer.

Pensez-vous, et c'est l'essentiel de votre témoignage, que l'assurance disponible suffise à couvrir toutes ces responsabilités inconnues?

M. Malcolm: Les assureurs ne savent pas plus que les autres ce que la responsabilité des administrateurs englobe vraiment. Ils essaient d'offrir une police qui couvre un certain nombre de risques.

Les polices couvrent les responsabilités des administrateurs pour six mois de salaire. Je pense que c'est deux mois en Colombie britannique et six mois au niveau fédéral. Cela peut être calculé. Je crois qu'un de vos témoins a calculé que la responsabilité des administrateurs de La Baie à l'égard des salaires et des avantages sociaux s'élevait à 600 millions de dollars. Au Canada, une entreprise de cette taille peut maintenant acheter une assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres de 500 millions de dollars ou plus.

Le sénateur Angus: Combien cela coûterait approximativement? Serait-ce prohibitif?

M. Malcolm: Une société qui a trois milliards de dollars d'actif paierait sans doute autour de 250 000 ou 300 000 dollars pour les premiers 25 millions de garantie. À partir de là, les prix baissent.

Il est intéressant de voir comment fonctionne le marché de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres. En 1985-1986, vous pouviez acheter une police de 25 millions de dollars et la payer peut-être 200 000 dollars. Un autre assureur venait vous dire: «Je vous assure pour 25 millions de plus» mais comme le marché était limité, vous deviez payer 200 000 dollars pour cette garantie supplémentaire. Je considère que c'était de l'escroquerie. Le montant à payer pour le supplément était révélateur.

Le sénateur Angus: Vous dites que c'était de l'escroquerie?

M. Malcolm: À mon avis, les assureurs profitaient de l'absence de marché. Le rétrécissement du marché n'était pourtant pas attribuable aux administrateurs canadiens, mais aux problèmes aux États-Unis.

Il y a eu ensuite une période pendant laquelle pour une garantie de plus de 25 millions de dollars, vous deviez payer entre 50 et 60 p. 100. Le prix de la police était de 100 000 dollars pour les premiers 25 millions, et de 50 000 à 60 000 dollars pour les 25 millions suivants. Dans le marché actuel, vous payez entre 35 et 40 p. 100.

Dans le contexte d'aujourd'hui, vous avez le choix. Vous pouvez négocier. Vous pouvez élargir votre garantie. Aucune police n'est la même. Les polices offertes par les 18 assureurs sont toutes différentes. Vous devez connaître ces différences et

One market will not touch any liability arising out of asbestos. Another market does not exclude it specifically, but it might be excluded by the pollution definition.

The area of taxes provides an interesting example. In all D&O policies, and it does not matter whether you are talking about CODA or any of the others, there is a broad exclusion covering anything that is uninsurable at law. Regretfully, only the lawyers know what that is.

Senator Angus: The thrust of your presentation seems to be that, as members of the Senate Banking Committee about to issue a report on corporate governance issues, we should not be worried because there is adequate D&O insurance available in Canada. I should like to explore that with you because I think that absolutely the opposite is the case.

Mr. Malcolm: I said that regarding wages. D&O policies cover a director's statutory obligation for salaries and wages following a bankruptcy. You can calculate that. In one of the cases where the board resigned, I believe they were carrying D&O insurance with a \$15 million limit and they had a calculated \$26 million exposure for salaries, so they were short.

In the Interlink case, the press release mentioned that they were carrying directors' and officers' liability insurance with a limit of \$15 million, whereas their calculated liability for salaries was \$14 million.

There is a difficulty when you come to pollution because no underwriter wants to be involved with pollution. It is a very limited market. Where directors become liable in pollution cases, there is very limited coverage.

Coverage for taxes is also a difficult area, because while some policies do not have a specific tax exclusion in the definitions, there is still that exclusion for things that are uninsurable at law. There are a few cases in the U.S. where the court has decided that taxes are uninsurable at law. They are against public interest, even for the directors. You cannot expect the insurance industry to come along and provide coverage which the court says is uninsurable at law.

The Chairman: If you as a director are told that your company has D&O insurance up to some limit, am I correct in inferring from what you said a minute ago that while that limit will include wages, it may not, for example, include environmental issues? Does a D&O insurance policy only protect directors from certain of the things for which they are liable?

Mr. Malcolm: That is correct.

Senator Angus: There are exclusions.

The Chairman: I would be willing to hazard a guess that many directors do not know that.

Senator Angus: I think you would be surprised. Any director worth his salt usually inquires if there is D&O coverage, and then he should see the policy.

The Chairman: I understood the limit, but I did not realize that the limit also carried specific exclusions on it.

négocier. Un assureur ne couvrira aucune responsabilité concernant l'amiante. Un autre ne l'exclura pas spécifiquement, mais sa définition de la pollution pourrait l'exclure.

Le domaine des impôts fournit un exemple intéressant. Dans toutes les polices, que ce soit celles de la CODA ou les autres, une exclusion générale englobe tout ce qui est non assurable en droit. Malheureusement, seuls les avocats savent ce que c'est.

Le sénateur Angus: Vous semblez surtout dire qu'en tant que membres du comité sénatorial des banques sur le point de publier un rapport concernant la régie d'entreprise, nous n'avons pas lieu de nous inquiéter parce que l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres peut être facilement obtenue au Canada. Je voudrais explorer davantage la question avec vous, car j'ai l'impression que c'est tout à fait le contraire.

M. Malcolm: J'ai dit cela à propos des salaires. Les polices d'assurance couvrent l'obligation de payer les salaires à la suite d'une faillite. Le calcul est facile à faire. Dans un cas où le conseil d'administration a démissionné, je crois qu'il avait une assurance-responsabilité limitée à 15 millions et qu'il avait calculé que les salaires coûteraient 26 millions si bien que l'assurance n'était pas suffisante.

Dans le cas d'Interlink, le communiqué mentionnait qu'elle avait une assurance-responsabilité de 15 millions alors que les salaires à couvrir s'élevaient à 14 millions.

Pour ce qui est de la pollution, cela pose un problème, car aucun assureur ne veut y toucher. C'est un marché très limité. Lorsque les administrateurs sont tenus responsables dans des cas de pollution, la garantie est très limitée.

Les impôts posent également un problème, car certaines polices ne les excluent pas spécifiquement dans les définitions, mais les choses qui ne sont pas assurables en droit demeurent exclues. Aux États-Unis, les tribunaux ont décidé dans certaines causes que les impôts n'étaient pas assurables en droit. C'est contre l'intérêt public, même pour les administrateurs. Vous ne pouvez pas vous attendre à ce que le secteur de l'assurance couvre ce que les tribunaux déclarent non assurable en droit.

Le président: Si vous étiez un administrateur et si on vous disait que votre société vous assure jusqu'à certaines limites, avez-vous bien dit que cette limite comprend les salaires, mais pas les dommages environnementaux? Une police d'assurance-responsabilité protège-t-elle seulement les administrateurs pour certaines des choses dont ils sont responsables?

M. Malcolm: C'est exact.

Le sénateur Angus: Il y a des exclusions.

Le président: Je me risquerais à dire que de nombreux administrateurs l'ignorent.

Le sénateur Angus: Vous seriez étonné. Tout administrateur digne de ce nom demande généralement s'il bénéficie d'une assurance-responsabilité et il faudrait qu'il examine la police.

Le président: Je savais qu'il y avait une limite, mais je n'avais pas compris qu'il y avait des exclusions.

Mr. Malcolm: D&O policies are written with a very broad insuring clause. I have indicated that to you in the notes. You have a number of very specific exclusions, one of which is the nuclear exclusion. They do not need to exclude nuclear liability because the Nuclear Liability Act takes care of most cases except for universities and power corporations. They exclude prior and pending litigation. You will not get an insurer to pick up something that has already started. They exclude bodily injury and direct property damage claims because those items would normally be covered under a general liability policy. They have an absolute pollution exclusion.

Following the *Exxon Valdez* incident, insurers came out with a derivative pollution clause under which you would be covered if, following a pollution incident, the share price were to drop and you face a shareholder derivative action. You can get a certain amount of pollution defence cover. However, for absolute pollution coverage, the insurance coverage is limited.

Senator Angus: That is my point, Mr. Malcolm. I am not being critical. You are confirming what I believe is happening in the marketplace and what other witnesses have said. One witness or researcher told us that there are some 124 statutes in Ontario alone that impose statutory liability for one form of pollution or another.

You just said that you cannot expect the insurance industry to cover everything, and I fully agree with you.

You said one insurer paid out \$1 billion U.S. over five years.

Mr. Malcolm: No, nearly \$1 billion over 10 years.

Senator Angus: That is a lot of money and it would require an awfully large premium. You mentioned the case of Hudson's Bay where there was an estimated exposure of \$600 million for only six months of wages, and you talked about a cost of \$350,000 for the first 25 million, never mind 600 million. I can tell you that the cost to get insurance for 600 million, in a market where, as you have already said in your brief, most capacities are around 100 million, will be prohibitive. I put this to you to see if you agree: Today there is a modicum of D&O available, at a high price, but it does not go anywhere near covering you for the full exposure, this unknown exposure, that directors are taking on. My bottom-line question to you is: Would you not agree that, based on that situation in the insurance market, there are grounds to have some kind of restriction on a director's liability, be it a cap or a due-diligence defence, as Senator Stewart was suggesting?

Mr. Malcolm: We are almost back where the U.S. was in the 1930s where there is absolutely no harmonization. I think it was Mr. Crawford who said his staff had put together 42 pages just listing the statutes that impose a liability on a director, and some of them are in conflict, so that if you abide by one, you are in conflict with another. I do not think that is the insurer's fault, with due respect. I believe that the fault lies somewhere else.

M. Malcolm: Les polices d'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres comportent une clause d'assurance très générale. Je vous l'ai indiqué dans mes notes. Il y a plusieurs exclusions précises dont les responsabilités nucléaires. Il n'est pas nécessaire de le spécifier dans la police étant donné que la loi sur la responsabilité nucléaire s'applique à la plupart des cas sauf pour les universités et les compagnies d'électricité. Les litiges antérieurs et en cours sont exclus. Un assureur ne va pas couvrir une cause déjà entamée. Les dommages corporels et les dommages matériels directs sont exclus parce qu'ils sont normalement couverts par une police de responsabilité générale. La responsabilité en matière de pollution est exclue de façon absolue.

À la suite de l'incident de l'*Exxon Valdez*, les assureurs ont mis au point une clause qui vous couvre si, à la suite de dommages environnementaux, le prix de vos actions tombe et les actionnaires intentent des poursuites contre vous. Vous êtes alors couvert de façon indirecte. Mais pour ce qui est de la garantie absolue en cas de pollution, elle est limitée.

Le sénateur Angus: Voilà où je voulais en venir, monsieur Malcolm. Je ne critique personne. Vous confirmez mon opinion et ce que d'autres témoins nous ont dit. Un témoin ou un chercheur nous a appris qu'il y avait, rien qu'en Ontario, 124 lois qui imposaient une responsabilité statutaire en cas de pollution sous une forme ou sous une autre.

Vous venez de dire que le secteur de l'assurance ne peut pas tout couvrir et je suis entièrement d'accord avec vous.

Vous avez déclaré qu'un assureur avait dû verser un milliard de dollars US sur cinq ans.

M. Malcolm: Non, près d'un milliard sur dix ans.

Le sénateur Angus: C'est beaucoup d'argent et cela exige une prime considérable. Vous avez mentionné le cas de La Baie pour qui seulement six mois de salaires représentaient un risque de 600 millions de dollars et vous avez précisé que l'assurance coûterait 350 000 dollars pour les premiers 25 millions. Je peux vous dire qu'une assurance de 600 millions, dans un marché où, comme vous le mentionnez dans votre mémoire, la plupart des polices se situent aux alentours de 100 millions, coûterait un prix exorbitant. Reconnaissez-vous qu'aujourd'hui il est possible de se procurer une assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres, à un prix élevé, mais que cette assurance est bien loin de couvrir la totalité du risque, ce risque inconnu qu'assument les administrateurs. Ma question fondamentale est celle-ci: étant donné la situation sur le marché de l'assurance, ne croyez-vous pas qu'il serait logique de limiter la responsabilité des administrateurs, de fixer un plafond ou d'invoquer la diligence raisonnable, comme l'a suggéré le sénateur Stewart?

M. Malcolm: Nous sommes presque de retour à la situation qui régnait aux États-Unis dans les années 30 où il n'y avait aucune harmonisation. C'est M. Crawford, je crois, qui a dit que son personnel avait noirci 42 pages rien qu'en dressant la liste des lois qui imposent une responsabilité aux administrateurs. Certaines de ces lois sont contradictoires si bien que si vous en appliquez une, vous en enfrez une autre. Je ne pense pas que ce soit de la faute de l'assureur. Il n'y est pour rien.

Senator Angus: Possibly with the legislators, because we have not provided restrictions. I agree that an insurer should not be expected to cover every unlimited possibility. By the same token, if you were asked to go on the board of Ford Motor Company and have no insurance, how secure would you feel with the plethora of responsibilities that you would face?

Mr. Malcolm: If you are going to buy D&O insurance, which many more companies do today than did formerly, you should be aware of what the coverage is and what trade-offs you have taken, because you cannot get perfect coverage from any one insurer. You work in trade-offs with every insurer, and there are significant differences between one insurer and another.

Senator Angus: Let us move to a couple of other points. On the question of capacity, what you have said in your brief is accurate, that there is an element of interest in Canada by a number of local, domestic insurers, some American insurers, and even Lloyd's, to the extent that Lloyd's can still afford to pay even one claim these days. Is there any interest in, for example, the London company market or in the European market, by some of these big, deep-pocketed insurers?

Mr. Malcolm: I would expect they reinsure in a number of cases. As you well know, companies lay off certain risks. Many from the London company market are represented here, such as Royal or Continental or the Guardian.

Senator Angus: Through Encon.

Mr. Malcolm: They all provide a certain amount of D&O insurance in the small, not-for-profit situations such as for condominiums and school boards.

Senator Angus: Where there is really almost no risk.

Mr. Malcolm: If you look in any of the books on the subject, you will see that many of them mention the case of the swimming club out in Saskatchewan where the directors got caught for failing to deduct taxes at source on an employee. That was a not-for-profit organization.

Senator Angus: On the question of capacity, you say the companies that are in the field here in Canada are starting to offer capacities up to, say, \$100 million.

Mr. Malcolm: No. Most companies have a \$25 million limit, and there are about 10 companies that can put up 25 million and some that can put up 15 million, so you can build up with licensed Canadian companies.

Senator Angus: Is that per risk?

Mr. Malcolm: It is an aggregate limit per risk.

Senator Angus: One company might provide 25 million for a number of insureds, is that correct?

Le sénateur Angus: La faute est peut-être du côté des législateurs étant donné que nous n'avons pas prévu de restrictions. On ne peut pas s'attendre, je le reconnais, à ce qu'un assureur couvre tous les risques possibles et imaginables. En même temps, si on vous demandait de siéger au conseil d'administration de Ford Motor sans assurance, seriez-vous rassuré étant donné la pléthore de responsabilités que vous auriez à assumer?

M. Malcolm: Si vous achetez une assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres, ce que bien plus de sociétés font à l'heure actuelle, vous devez savoir quelle est la garantie et quels sont les risques que vous acceptez d'assumer étant donné qu'il n'est possible de s'assurer entièrement auprès d'un assureur. Vous devez négocier avec chaque assureur et il y a des différences importantes d'un assureur à l'autre.

Le sénateur Angus: Je voudrais aborder une ou deux autres questions. Pour ce qui est de la capacité, vous avez raison de dire dans votre mémoire que plusieurs assureurs canadiens, quelques assureurs américains et même Lloyd, dans la mesure où il lui reste de quoi payer, s'intéressent à ce type d'assurance. Certains de ces gros assureurs aux gros moyens financiers s'intéressent-ils au marché des sociétés de Londres ou au marché européen, par exemple?

M. Malcolm: Je m'attends à ce qu'ils offrent une réassurance dans plusieurs cas. Comme vous le savez, les compagnies rejettent certains risques. Une bonne partie du marché londonien est représenté ici avec des compagnies comme Royal, Continental ou Guardian.

Le sénateur Angus: Par l'entremise d'Encon.

M. Malcolm: Toutes offrent une certaine assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres à des petits organismes sans but lucratif tels que des condominiums ou des commissions scolaires.

Le sénateur Angus: Où il n'y a pratiquement aucun risque.

M. Malcolm: Si vous lisez les ouvrages sur le sujet, vous verrez que la plupart mentionnent le cas du club de natation de Saskatchewan dont les administrateurs se sont fait prendre pour avoir omis de retenir l'impôt à la source sur le salaire d'un employé. Il s'agissait d'un organisme sans but lucratif.

Le sénateur Angus: Pour ce qui est de la capacité, vous dites que les compagnies d'assurance qui travaillent dans ce domaine au Canada commencent à offrir des garanties de 100 millions de dollars.

M. Malcolm: Non. La plupart ont une limite de 25 millions, et il y a une dizaine de compagnies qui peuvent aller jusqu'à 25 millions et d'autres jusqu'à 15 millions. Vous pouvez donc compléter la somme auprès d'autres compagnies canadiennes.

Le sénateur Angus: Est-ce par risque?

M. Malcolm: C'est la limite globale par risque.

Le sénateur Angus: Une compagnie peut couvrir un risque de 25 millions pour plusieurs assurés, n'est-ce pas?

Mr. Malcolm: No. They provide it for a company. In other words, they write one company at a time and they will put up their \$25 million limit, so the company can build up, with Canadian licensed insurers, some \$250 million. Then it would have to go off shore to insurers such as ACE, XL or CODA, and it could probably build up another 250 million or 300 million on an excess basis. However, at the very top end, the company is probably only paying 5 per cent of the primary premium for that top 25 million or 50 million.

Senator Angus: Would you agree that where a director would need the insurance most is in cases where the companies are the shakiest? With most blue chip companies, there is never an issue that wages are not going to be paid or that they are going to go belly-up. The need is in companies that are already in financial trouble.

Senator Stewart: And they cannot afford the insurance.

Senator Angus: That is my point. My experience has been that when it is really needed, you cannot afford it. What happened with PWA and Westar and a few others that you mentioned in your brief, is that those companies ran out of cash, they had a negative net worth and had effectively hit the wall, and the directors said, "We are walking because there is a statutory liability that we have quantified at \$35 million. Unless somebody comes up with a trust fund and puts that money aside, either out of the company's remaining assets or from some benevolent union that wants to see the company stay in business to protect us, we are walking." They cannot afford the insurance.

I happen to know what the price would be to have proper insurance. It is prohibitive. I know of one large public company with assets in Canada of \$7 billion that has D&O cover of 85 million. The cost of that is prohibitive, and the 85 million does not even go an inch towards giving security to the directors for their liability. So I am suggesting to you that while there is a dabbling around by insurers, offering D&O insurance to school boards, hospitals and so on, there is really no market.

Mr. Malcolm: There is a market for it, and the market should buy it when it is not in financial difficulties because, if you go to an insurer when you are having financial difficulties, that is the hardest time to negotiate and get the best rates and conditions. Certainly in Canada, the broad experience with D&O insurance is following bankruptcy. However, we do have our share of wrongful-dismissal suits. We do have the class-action suits, which are paid by insurers. There have been a number of cases of the directors being reimbursed for wages, and for taxes, so, yes, there has been coverage, and certainly, if you go by the U.S. experience—

Senator Angus: You are not advocating that, are you?

Mr. Malcolm: No.

Senator Angus: Neither are we.

Mr. Malcolm: I am not advocating that, but underwriters have paid an awful lot of money on behalf of directors and officers.

M. Malcolm: Non. C'est pour une société. Autrement dit, elle assure une société pour un montant maximum de 25 millions de dollars et cette société peut compléter son assurance auprès d'autres assureurs canadiens jusqu'à concurrence de 250 millions de dollars. Elle devra ensuite s'adresser à des assureurs étrangers comme ACE, XL ou CODA afin de s'assurer pour 250 ou 300 millions de dollars de plus. Néanmoins, pour la tranche supérieure, elle n'aura sans doute à payer que 5 p. 100 de la prime pour ces 25 ou 50 millions.

Le sénateur Angus: Reconnaissez-vous que les administrateurs qui ont le plus besoin d'assurance sont ceux des sociétés qui sont les plus instables? La plupart des entreprises bien établies ne risquent jamais d'être incapables de payer les salaires ou de faire faillite. L'assurance est nécessaire pour les sociétés qui ont déjà des difficultés financières.

Le sénateur Stewart: Et qui n'ont pas les moyens de payer l'assurance.

Le sénateur Angus: Exactement. J'ai constaté que lorsque vous en avez vraiment besoin, vous n'avez pas les moyens de vous l'offrir. Dans le cas de PWA et Westar ainsi que quelques autres que vous mentionnez dans votre mémoire, ces sociétés ont manqué d'argent, elles étaient déficitaires et leurs administrateurs ont dit: «Nous partons parce que la responsabilité statutaire s'élève à 35 millions de dollars. À moins que quelqu'un ne trouve cet argent dans l'actif restant de la société ou auprès d'un syndicat bienveillant qui souhaite que l'entreprise continue ses activités, nous partons.» Ces sociétés ne peuvent pas s'offrir ce genre d'assurance.

Je sais quel serait le prix d'une assurance adéquate. C'est prohibitif. Je connais une grande société publique dont l'actif au Canada s'élève à sept milliards de dollars et qui a une assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres de 85 millions de dollars. Son coût est prohibitif et ces 85 millions sont très loin d'assurer une garantie suffisante. Par conséquent, même si les assureurs offrent cette assurance aux commissions scolaires, aux hôpitaux, etc., il n'y a pas vraiment de marché.

M. Malcolm: Il y a un marché et il devrait acheter cette assurance lorsqu'il ne connaît pas de difficultés financières. En effet, si vous allez voir un assureur alors que vous éprouvez des difficultés, il est très difficile de négocier et d'obtenir les meilleures conditions. Au Canada, cette assurance est généralement entrée en jeu à la suite d'une faillite. Nous avons eu toutefois notre lot de poursuites pour congédiement injustifié. Également plusieurs recours collectifs ont dû être payés par les assureurs. Il y a plusieurs cas d'administrateurs remboursés pour des salaires, pour des impôts et par conséquent, nous avons couvert des risques. Si vous vous fiez à l'expérience américaine...

Le sénateur Angus: Ce n'est pas ce que vous préconisez, n'est-ce pas?

M. Malcolm: Non.

Le sénateur Angus: Nous non plus.

M. Malcolm: Ce n'est pas ce que je préconise, mais les assureurs ont déboursé énormément d'argent au nom des administrateurs.

Senator Angus: That is why they do not want to be in the market. Where you can be helpful to us — and I think you are being helpful — in our role as public policy makers or advisers, is with the following question. Do you not agree, as I was suggesting earlier, that there is perhaps a sound public policy reason to put some kind of a restriction on the open-ended liability to which directors of public companies in Canada are exposed? As long as there is due diligence in appointing the directors in the first place, so that boards are composed of people who can add one and one and read a balance sheet and know what “derivative” means, and as long as there is a due-diligence defence, and maybe one or two other restrictions on their liability, then insurers might feel that there is an orderly corporate environment and they might be prepared to provide a coverage for that kind of liability at a reasonable price.

Mr. Malcolm: I am sure that you can negotiate with them anything that improves a director's position. Personally, I find it difficult that a director does not have a due-diligence defence, but that is the way it has been in the law for a long time.

Senator Angus: We have been asked to recommend possible changes. Do you think that would be a good change?

Mr. Malcolm: Personally, yes.

Senator Angus: Thank you. That is what I was hoping you would say.

Mr. Malcolm: I have no problem with that. Then you have to find the money somewhere else.

Senator Angus: What do you mean by “the money”?

Mr. Malcolm: If you cap the liability of directors or if you give a defence to the directors, then —

Senator Angus: Perhaps it would discourage these stupid suits. These are just lawyers. You have referred to the name of one of the firms in your brief. They just cast their fly in the waters and hope for some big fish: “Here is a rich guy; let's get him.”

Senator Stewart: This is very interesting.

I have two different kinds of questions. First, you have your list of a selection of claims against directors and officers reported in the news media, and I gather this is in Canada.

Mr. Malcolm: Yes.

Senator Stewart: I am trying to understand the kinds of claims that might come up. We talked a bit about that earlier. I want to go back to that, but I want to ask about kinds of claims based on the source of the claim. Presumably in some cases we have shareholders making the claim.

Mr. Malcolm: Yes.

Senator Stewart: In other cases, it is what I will call others, such as persons owed wages and salaries or perhaps members of the general public.

Mr. Malcolm: Yes.

Le sénateur Angus: Voilà pourquoi ils ne veulent pas se trouver sur ce marché. Vous pouvez nous aider — et je pense que vous le faites — à jouer notre rôle de décideurs en répondant à la question suivante. Ne convenez-vous pas qu'il serait peut-être logique de restreindre la responsabilité illimitée à laquelle les administrateurs des sociétés publiques du Canada sont exposés? Du moment que l'on fait preuve de la diligence voulue en nommant les administrateurs afin que les conseils d'administration soient composés de personnes capables de lire et de compter et qui savent ce qu'est une action accréditive, du moment que la diligence raisonnable peut être invoquée et moyennant une ou deux autres restrictions, les assureurs seraient-ils rassurés et prêts à couvrir ce genre de responsabilité à un prix raisonnable?

M. Malcolm: Vous pouvez certainement négocier avec eux tout ce qui peut améliorer la situation d'un administrateur. Personnellement, je trouve difficile à accepter qu'un administrateur ne puisse pas invoquer la diligence raisonnable, mais la loi est ainsi depuis longtemps.

Le sénateur Angus: On nous a demandé de recommander des changements éventuels. Pensez-vous que ce serait un bon changement?

M. Malcolm: Personnellement, oui.

Le sénateur Angus: Merci. C'est ce que j'espérais vous entendre dire.

M. Malcolm: Je n'y vois aucune objection. Mais ensuite, il faudra trouver l'argent ailleurs.

Le sénateur Angus: De quel argent parlez-vous?

M. Malcolm: Si vous limitez la responsabilité des administrateurs ou si vous leur permettez de se défendre...

Le sénateur Angus: Cela dissuaderait peut-être les gens d'intenter ces poursuites stupides. Ce sont seulement des avocats. Vous avez mentionné le nom d'un des cabinets d'avocats dans votre mémoire. Ils vont à la pêche dans l'espoir de faire une grosse prise: «Voilà quelqu'un de riche; attrapons-le.»

Le sénateur Stewart: C'est très intéressant.

J'ai deux questions différentes à poser. Premièrement, vous avez une liste de poursuites en dommages-intérêts intentées contre des administrateurs et dont les journaux ont fait état, et je crois que c'est au Canada.

M. Malcolm: Oui.

Le sénateur Stewart: J'essaie de comprendre quel est le genre de poursuites qui peuvent être intentées. Nous en avons parlé un peu tout à l'heure. Je voudrais y revenir, mais j'aimerais savoir quelle est l'origine de l'action en justice. Dans certains cas, ce sont probablement les actionnaires.

M. Malcolm: Oui.

Le sénateur Stewart: Dans d'autres, ce sont des personnes à qui l'on doit un salaire ou peut-être des membres du grand public.

M. Malcolm: Oui.

Senator Stewart: Do you have enough knowledge of the history of these claims to tell us, using perhaps this list or some other, how it breaks down? How often is it that shareholders say that the directors and officers did not perform properly?

Mr. Malcolm: I went through my collection of newspaper clippings, and I sorted out the ones that applied to Canadian companies. I also have quite a collection regarding U.S. companies.

Cornerbrook Pulp & Paper, from last week, is a claim against the directors for pollution.

Senator Stewart: However, it is not made by the shareholders.

Mr. Malcolm: That is made by a government body. Panamerica is another pollution claim. Domtar is a claim by a former CEO against a director for wrongful dismissal. Confederation Life is a bankruptcy. Peoples Jewellers is a bankruptcy. I do not remember the details of Vidéotron. Royal Trustco is a bankruptcy. Seabright is a contract dispute which dragged in the shareholders. Loewen was brought by shareholders following that funny contract in Mississippi. STN, as I recall, is a bankruptcy. In Canadian Commercial Bank, the fight with the insurers is still going on, as far as I know.

Senator Stewart: What you have said has been helpful because it suggests that there is a considerable diversity. The question I am leading up to is this: Is there a basis for a distinction between the shareholders, on the one hand, and others making a claim? Could it be argued that the shareholders bought in and they could have gone to the annual meetings, and that, in a sense, they did have some control, at least theoretically, over the directors?

Mr. Malcolm: The Newbridge Networks case is interesting. Approximately a year ago they made an announcement on a Friday that their nine-month result or their three-month result would not be spectacular but only very good. There was a holiday on the Monday in Canada, so the stock market in Canada was closed. However, the market in the States was open. Because this statement had been made, it put those who traded on the Canadian market at a disadvantage, and the price dropped 35 per cent, I believe. That immediately resulted in a class action suit. What did the directors do wrong? If you read the paper about that particular case, before the directors made that announcement on the Friday, they checked with their inside attorneys, they checked with their outside attorneys, they made a statement, and they were still sued.

Senator Angus: They would not be found liable, though.

Mr. Malcolm: You have to defend yourself, and you wind up with having to prove something. It cost the plaintiffs nothing to take a suit, but the directors will have to provide three truckloads full of the last three years' corporate records, plus these suits tie up your executive, and so you settle. In effect, that is what all these cases are about. There are many of them listed here. They are all based on allegations of misrepresentation. Most of the

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous nous dire, à l'aide de votre liste ou d'une autre, comment ces poursuites se répartissent? Selon quelle fréquence les actionnaires se plaignent-ils que les administrateurs n'ont pas bien fait leur travail?

M. Malcolm: J'ai examiné ma collection de coupures de presse et j'en ai extrait celles qui s'appliquaient à des entreprises canadiennes. J'en ai également toute une collection concernant les entreprises américaines.

La semaine dernière, il y a eu une plainte contre les administrateurs de Cornerbrook Pulp & Paper pour pollution.

Le sénateur Stewart: Mais la plainte n'émanait pas des actionnaires.

M. Malcolm: Elle émane d'un organisme gouvernemental. Il y a également une autre action en dommages-intérêts pour pollution contre Panamerica. Pour ce qui est de Domtar, un ancien PDG a intenté une poursuite pour congédiement injustifié. Pour Confederation Life, c'est une faillite. Pour Peoples Jewellers aussi. Je ne me souviens pas des détails pour Vidéotron. Royal Trustco est une faillite. Dans le cas de Seabright, c'est un différent contractuel auquel les actionnaires se sont trouvés mêlés. La réclamation contre Loewen a été faite par des actionnaires à la suite de ce contrat fumeux au Mississippi. Si je me souviens bien, STN est une faillite. Pour ce qui est de la Banque Commerciale du Canada, je crois que la bataille avec les assureurs se poursuit.

Le sénateur Stewart: Ce sont-là des renseignements utiles, car nous pouvons voir que les cas sont très variés. Ma question est la suivante: aurait-on des raisons de faire une distinction entre les actionnaires et les autres? Pourrait-on dire que les actionnaires ont acheté des actions et qu'ils auraient pu participer aux assemblées annuelles si bien qu'en principe ils exerçaient un certain contrôle sur les administrateurs?

M. Malcolm: Le cas de Newbridge Networks est intéressant. Il y a un an environ, la société a annoncé, un vendredi, que ses résultats pour les neuf mois ou trois mois précédents ne seraient pas spectaculaires, mais seulement très bons. Au Canada, comme le lundi était un jour férié, le marché boursier était fermé. Cependant, il était ouvert aux États-Unis. Cette déclaration a désavantagé ceux qui transigeaient sur le marché canadien et le prix des actions a baissé, je crois, de 35 p. 100. Cela a entraîné immédiatement un recours collectif. Quelle a été l'erreur commise par les administrateurs? Si vous lisez ce qu'en disent les journaux, avant que les administrateurs ne fassent ces déclarations le vendredi, ils avaient obtenu le feu vert des avocats de la société et d'avocats de l'extérieur, mais ils ont quand même été poursuivis.

Le sénateur Angus: Mais ils ne seront pas jugés responsables.

M. Malcolm: Vous devez vous défendre et c'est à vous de présenter des preuves. Le plaignant n'a rien à déboursier pour intenter une poursuite tandis que les administrateurs doivent produire tous les livres de la société pour les trois dernières années, sans parler de tout le temps perdu si bien qu'ils optent pour un règlement à l'amiable. C'est toujours ce qui se passe. Il y a un grand nombre de ces cas dans la liste. Les administrateurs

time, it is just because the share price dropped. The directors did not do anything wrong in these cases.

Senator Stewart: That is an interesting example and a important generalization based on it.

I should like to go back to something you said in your notes. I am trying to understand the history which you give us here. On page 1 of the notes, you are describing the situation from mid 1984 to 1987. You say:

Liability market tightened in general and D&O market hit with the collapse of Savings and Loans (following deregulation in 1982) and claims flowing from the leveraged buy-outs of the early and mid-eighties.

Claims flowing from the leveraged buy-outs, as I understand, and tell me if I am wrong, is a distinct category from the claims that flowed from the collapse of savings and loan companies following deregulation in 1982.

Mr. Malcolm: That is correct, yes.

Senator Stewart: Could we then focus on the impact of the collapse of savings and loans following deregulation? I will tell you what I am trying to get at here. The suggestion here, perhaps unintentional, is that if that deregulation had not taken place, then the collapse would not have taken place, or at least it would not have been as severe as it was, and that in turn would have reduced the number of claims. Is that a fair line of reasoning?

Mr. Malcolm: Basically. When the government in October 1982 deregulated the savings and loan industry, they and thrift companies moved out of simple homeowner mortgages and got into the field of any speculative investment. The Phoenixian Hotel in Phoenix is a monument to Charles Keating. The savings and loan companies lent more and more money and then collapsed. Some 500 savings and loan companies collapsed, which triggered all kinds of claims against directors.

Senator Stewart: There seems to be an argument here which is implicit. I am trying to discover if it is an argument that you want to make. You seem to be saying that if that deregulation had not taken place, then these catastrophic events would not have happened.

Mr. Malcolm: First, the government increased government-backed insurance. They took it from \$25,000 to \$40,000 and then to \$100,000, all of which would be covered by the taxpayer. You then had this expansion of savings and loan companies into areas in which they should not have been going.

Senator Stewart: Should the government have prevented them from going there?

Mr. Malcolm: The regulators tried. The story "Charlie's Angels", the five senators who backed Mr. Keating, is quite fascinating. It was only in 1989 that the savings and loan companies were brought back under control.

sont accusés de fausse représentation. La plupart du temps, c'est simplement parce que le prix des actions a baissé. Les administrateurs n'ont rien fait de répréhensible.

Le sénateur Stewart: C'est un exemple intéressant qui permet de tirer une conclusion importante.

Je voudrai en revenir à ce que vous dites dans votre mémoire. J'essaie de comprendre ce que vous nous racontez. À la page un, vous décrivez la situation qui régnait du milieu de l'année 1984 jusqu'en 1987. Vous dites ceci:

Le marché de l'assurance-responsabilité s'est resserré de façon générale et celui de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres a été touché par la faillite des institutions d'épargne (à la suite de la déréglementation en 1982) et les poursuites résultant des rachats par effet de levier du début et du milieu des années 80.

Si j'ai bien compris, et si je me trompe, dites-le moi, les poursuites résultant des rachats par effet de levier entrent dans une autre catégorie que celles qui ont fait suite à la faillite des institutions d'épargne après la déréglementation de 1982.

Mr. Malcolm: En effet.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous parler des conséquences de la faillite des institutions d'épargne qui a suivi la déréglementation? Voici où je veux en venir. Vous laissez entendre, peut-être sans le vouloir, que si la déréglementation n'avait pas eu lieu, ces faillites ne se seraient pas produites ou du moins pas avec une telle ampleur et il n'y aurait pas eu autant de poursuites en dommages-intérêts. Est-ce bien votre raisonnement?

Mr. Malcolm: C'est à peu près cela. Quand le gouvernement a déréglementé le secteur de l'épargne, en octobre 1982, ces institutions sont sorties du simple prêt hypothécaire pour se lancer dans les investissements spéculatifs. L'hôtel Phoenixian, de Phoenix, est un véritable monument à Charles Keating. Les institutions d'épargne ont prêté de plus d'argent puis elles ont fait faillite. À peu près 500 d'entre elles se sont ainsi effondrées, ce qui a donné lieu à toutes sortes de poursuites contre leurs administrateurs.

Le sénateur Stewart: Vous semblez en tirer une conclusion. J'essaie de voir si c'est bien le cas. Vous semblez dire que si la déréglementation n'avait pas eu lieu, ces événements catastrophiques ne se seraient pas produits.

Mr. Malcolm: Tout d'abord, le gouvernement a augmenté l'assurance-dépôt. Il l'a portée de 25 000 dollars à 40 000 dollars puis à 100 000 dollars, tout cela étant garanti par les contribuables. Ensuite, les institutions d'épargne se sont lancées dans des domaines où elles n'auraient pas dû s'aventurer.

Le sénateur Stewart: Le gouvernement aurait-il dû les empêcher?

Mr. Malcolm: Les organismes de réglementation ont essayé de le faire. L'histoire des «Charlie's Angels», les cinq sénateurs qui ont appuyé M. Keating, est tout à fait fascinante. C'est seulement en 1989 que les institutions d'épargne ont de nouveau été réglementées.

Senator Stewart: Senator Angus, the question which is haunting me is this. On the one hand, we will hear an argument made to get government out of regulation and to let the market operate. On the other hand, people will say, "And nobody should lose money because some way or other either the taxpayer or the insurance industry should pay for disasters, whether they flow from the failures of the directors or from something else." I suppose the practical solution is some sort of a balance. However, I want at least to understand the problem.

Senator Angus: Do you mean in terms of insurance or in terms of regulation of financial institutions?

Senator Stewart: In terms of both because it is probably a balance.

Senator Angus: With respect to the savings and loan situation, the report which we issued after the Confederation hearings was about striking a balance just along those lines. In the United States, the regulator either did not have the powers that we are now trying to give to OSFI through Bill C-15, or it did have the powers and was asleep at the switch. I think the witness is saying with respect to Charlie and his angels, the fox was in the chicken coop in Washington. That would never happen here.

Mr. Malcolm: It did though. It happened in Alberta.

The Chairman: Are you referring to Principal Trust?

Mr. Malcolm: Yes.

The Chairman: That is provincially regulated.

Mr. Malcolm: In that case, I believe the regulator was given early retirement or downsized. We are not immune to that in Canada. I believe in balance. There has to be balance.

The Chairman: In your document you state two things which surprise me. The first is that over the last decade, premiums for D&O insurance have been declining by 5 per cent to 10 per cent per year. That surprises me, given the difficulty that directors feel they have had in getting insurance, and given the perception expressed by directors on various company boards, that the cost of D&O insurance is rising. You state that the reality is that premiums have been declining. Why are there those two different pictures?

Mr. Malcolm: Premiums peaked in 1987.

The Chairman: I want to be clear. You also say that the cumulative total amount of premiums paid for D&O insurance in Canada has remained relatively stationary for the last four or five years.

Mr. Malcolm: Please bear in mind that there are no statistics on that. The people who offer statistics on directors' and officers' liability are Wyatt and, I believe, the Conference Board.

The Chairman: You say the data are not reliable, for the reasons which you describe, is that right?

Le sénateur Stewart: Sénateur Angus, la question qui me tracasse est la suivante. D'une part, on demande au gouvernement de relâcher sa réglementation et de laisser le marché fonctionner à sa guise et, d'autre part, les gens disent que personne ne devrait perdre d'argent parce que c'est le contribuable ou le secteur de l'assurance qui doivent payer pour les catastrophes, qu'elles résultent des erreurs des administrateurs ou d'autres choses. Il faudrait sans doute un juste milieu. Je voudrais toutefois comprendre au moins le problème.

Le sénateur Angus: Voulez-vous dire sur le plan de l'assurance ou sur le plan de la réglementation des institutions financières?

Le sénateur Stewart: Sur les deux plans, car c'est sans doute une question d'équilibre.

Le sénateur Angus: Pour ce qui est des institutions d'épargne, le rapport que nous avons publié après nos audiences sur la faillite de Confederation recommandait d'établir ce genre d'équilibre. Aux États-Unis, ou bien le gouvernement n'avait pas les pouvoirs que nous essayons de conférer au Bureau du surintendant des institutions financières au moyen du projet de loi C-15, ou bien il ne surveillait pas la situation d'assez près. En ce qui concerne Charlie et ses anges, le témoin veut sans doute nous dire que le loup était dans la bergerie à Washington. Cela n'arriverait jamais ici.

M. Malcolm: C'est pourtant arrivé en Alberta.

Le président: Parlez-vous de Principal Trust?

M. Malcolm: Oui.

Le président: Cela relève de la réglementation provinciale.

M. Malcolm: Dans ce cas, je crois que l'organisme de réglementation s'est vu offrir une retraite anticipée ou s'est fait serrer la ceinture. Nous ne sommes pas à l'abri de ce genre de choses au Canada. Je crois à l'équilibre. L'équilibre est nécessaire.

Le président: Dans votre document vous dites deux choses qui m'étonnent. La première est que depuis dix ans, les primes d'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres ont baissé de 5 à 10 p. 100 par an. Cela m'étonne étant donné que les administrateurs estiment avoir eu de la difficulté à obtenir cette assurance et qu'ils ont l'impression que les primes augmentent. Vous dites qu'en réalité, elles ont diminué. Comment expliquez-vous ces deux perceptions différentes?

M. Malcolm: Les primes ont atteint leur niveau maximum en 1987.

Le président: Pour que tout soit bien clair, vous dites aussi que le montant total des primes payées au Canada pour l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres est resté relativement stationnaire depuis quatre ou cinq ans.

M. Malcolm: N'oubliez pas qu'il n'y a pas de statistiques à ce sujet. Ceux qui proposent des statistiques à cet égard sont Wyatt et, je crois, le Conference Board.

Le président: Vous dites que les données ne sont pas fiables pour les raisons que vous décrivez, n'est-ce pas?

Mr. Malcolm: This is from 1991. As I understand it, there has not been enough funding to do another study since that time. The estimate within the industry is that there is approximately \$100 million of premium. That has stayed fairly constant.

The Chairman: Let me set that issue aside. You also say that premiums have been declining reasonably steadily over the last decade.

Mr. Malcolm: With the last four to six renewals, you would expect to get something off the renewal, either the primary or the excess. As I mentioned, the excess underwriters really worked their premium when the market was tough.

The Chairman: Now I have a mathematical problem. Let us say I have a declining premium in the face of increasing risk from such things as class action suits. I do not think anyone can doubt that the risk of those is increasing. It would seem that the only way the industry can survive under those circumstances, if it is allowing the premium to decline, is by excluding the issues that are causing the greater risk. We all know that as risk goes up so do premiums. If premiums are going down and risks are going up, perceptually, there is a disconnection somewhere. What is happening?

Mr. Malcolm: Directors' and officers' insurance is a perception risk, in the sense that the liability was always there but it was only rated in 1975 when suddenly everyone in Canada wanted the coverage. I have already argued that the reforms in the United States have improved the risk, and therefore one ought to be able to negotiate premium.

The Chairman: You keep coming back to the U.S. and yet we are talking about Canadian premiums. If I am a Canadian firm doing business strictly in Canada, then the insurance policy you sell me does not have to take into account any risk in the United States because I do not do business in the United States. Is there a huge difference between a firm buying that kind of policy versus a firm buying an identical policy, but because it does business in the states the insurer has to take into account U.S. risk?

Mr. Malcolm: He automatically takes into account U.S. risk. The premium would be higher for the risk that is exposed to the U.S.

The Chairman: Can you give me an order of magnitude higher, please?

Mr. Malcolm: If you take the same company and the same policy between a U.S. client and a Canadian client, the Canadian premium will be between 50 per cent and 60 per cent of the U.S. premium. If you are talking about a Canadian company that has an exposure into the U.S., then you start asking questions such as: What kind of industry is it in? Is it in high tech? Is it on Nasdaq? Is it on the New York Stock Exchange? Does it have radical growth? You will pay more because you are exposed to the U.S., but your premium will not be as high as it would be if you were a U.S.-based company. It would be between 60 per cent and 80 per cent.

M. Malcolm: Cela date de 1991. Si j'ai bien compris, il n'y a pas eu suffisamment de financement pour effectuer une autre étude depuis. Selon les estimations du secteur de l'assurance, les primes représentent une somme approximative de 100 millions de dollars. Ce chiffre est resté assez constant.

Le président: Laissons cette question de côté. Vous dites également que les primes ont diminué régulièrement depuis dix ans.

M. Malcolm: Lors des quatre à six renouvellements, il est normal que l'assuré ait obtenu quelque chose, que ce soit sur la police principale ou la police complémentaire. Comme je l'ai dit, les souscripteurs de polices complémentaires ont vraiment cherché à baisser leurs primes lorsque le marché était limité.

Le président: Cela me pose un problème mathématique. Disons que ma prime diminue pour un risque qui augmente tel que les recours collectifs. Personne ne contestera sans doute que ce genre de risque augmente. Apparemment, la seule façon dont le secteur de l'assurance peut survivre en pareil cas, si les primes diminuent, c'est en excluant ceux qui présentent les plus gros risques. Nous savons tous que si le risque augmente, les primes en font autant. Si les primes baissent alors que les risques augmentent, il y a quelque chose qui cloche. Que se passe-t-il?

M. Malcolm: Le risque que représente l'assurance des administrateurs est une question de perception en ce sens que la responsabilité a toujours existé, mais qu'on en a seulement pris conscience en 1975. C'est alors que tout le monde au Canada a voulu s'assurer. J'ai déjà fait valoir que les réformes apportées aux États-Unis avaient atténué le risque et qu'on devrait donc pouvoir négocier les primes.

Le président: Vous mentionnez constamment les États-Unis, alors que nous parlons des primes canadiennes. Si j'ai une société canadienne qui fait uniquement des affaires au Canada, la police d'assurance que vous me vendez ne doit pas tenir compte des risques existant aux États-Unis étant donné que je n'ai pas d'activités aux États-Unis. Y a-t-il une différence énorme entre une société qui achète ce genre de police et une autre qui achète une police identique, mais qui fait des affaires aux États-Unis?

M. Malcolm: L'assureur tient compte automatiquement du risque aux États-Unis. La prime sera plus élevée si la société est exposée à un risque aux États-Unis.

Le président: Pourriez-vous me dire à quel point elle sera plus élevée?

M. Malcolm: Si vous prenez la même entreprise et la même police, la prime pour le Canada sera de 50 à 60 p. 100 de la prime pour les États-Unis. S'il s'agit d'une société canadienne qui est exposée à des risques aux États-Unis, il s'agit de se demander de quel genre de secteur il s'agit, si c'est la technologie de pointe, si l'entreprise est cotée au Nasdaq, à la bourse de New York, si elle a une croissance radicale. Vous paierez plus parce que vous êtes exposé à des risques aux États-Unis, mais votre prime ne sera pas aussi élevée qu'elle le serait s'il s'agissait d'une société américaine. Elle atteindra de 60 à 80 p. 100.

The Chairman: I want to understand that increased risk. Can you give me a breakdown with respect to that increased risk? I presume part of it is due to class action suits.

Mr. Malcolm: Yes.

The Chairman: Are there other factors? My sense is that the environmental risk is about the same. Many of the other risks are inherently the same. Is it the problem of class action suits that is causing that, as you said, roughly 40 to 50 per cent increase in premium between the U.S. company and the Canadian company?

Mr. Malcolm: Loewen, as an example, did not start out as a class action suit but as a contract dispute. By and large, Canadian underwriters prefer not to become involved with that. They do underwrite U.S. exposure.

The Chairman: The problem involves more than class action suits. It is with the U.S. judicial system in general.

Mr. Malcolm: Yes. That is the case with product liability or any other form of liability insurance.

Senator Angus: Including professional indemnity?

Mr. Malcolm: Yes.

The Chairman: It is the U.S. system generically as opposed to a specific feature.

Senator Angus: One example is insuring law firms for professional liability. A good firm in New York would be paying about \$1600 U.S. per lawyer, and a comparable firm in Montreal with a good broker would be paying around \$500 Canadian per lawyer. It is more than three times the cost.

The Chairman: In the paper you sent us, you talked about knowing of a firm or firms facing a series of claims, where you said they reserved against the claim to the maximum amount of the face value of the policy.

Mr. Malcolm: Yes.

The Chairman: I was not clear whether that is a claim that the courts have awarded or whether that is a claim still currently under litigation. Are there cases in Canada where the actual amount ultimately awarded by a court exceeded the maximum amount insurable under the policy?

Mr. Malcolm: There is a difficulty there. First, the company to which I referred advised me that they have five policy limit loss reserves. That could be \$5 million, \$10 million, anywhere up to \$25 million. I do not know how much it is. The difficulty with directors' and officers' liability insurance claims is that no one wants to talk about them and there is no obligation to declare. The only information you get is what is in the paper, or you talk with the market and try to find out what they have paid. With the D&O claims I have been involved in, yes, I do know how much was paid, both from a damages and expense point of view, but I would not be at liberty to discuss anything with which I have had a personal involvement.

Le président: Je voudrai comprendre en quoi consiste un risque accru. Pourriez-vous me fournir des précisions? Je suppose que c'est dû en partie aux recours collectifs.

M. Malcolm: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres facteurs? J'ai l'impression que les risques environnementaux sont à peu près comparables. Bien d'autres risques sont à peu près similaires. Est-ce à cause du risque de recours collectifs qu'il y a un écart de 40 à 50 p. 100 dans les primes payées par les sociétés américaines et les sociétés canadiennes?

M. Malcolm: Dans le cas de Loewen, par exemple, il s'agissait au départ non pas d'un recours collectif, mais d'un différend contractuel. Dans l'ensemble, les assureurs canadiens préfèrent ne pas s'en mêler. Ils assurent les risques américains.

Le président: Le problème ne se limite pas aux recours collectifs. Il y a aussi tout le système judiciaire américain.

M. Malcolm: Oui. C'est le cas pour la responsabilité des produits ou toute autre forme d'assurance-responsabilité.

Le sénateur Angus: Y compris l'indemnisation professionnelle?

M. Malcolm: Oui.

Le président: C'est dû au système américain en général plutôt qu'à des caractéristiques précises.

Le sénateur Angus: L'assurance que les cabinets juridiques doivent contracter pour la responsabilité professionnelle est un bon exemple. Un bon cabinet d'avocat de New York paiera environ 1600 dollars US par avocat alors qu'un cabinet comparable de Montréal, avec un bon courtier, paiera environ 500 dollars canadiens. C'est plus du triple.

Le président: Dans le document que vous nous avez envoyé, vous parlez d'une ou plusieurs sociétés qui font face à une série de poursuites en disant qu'elles ont un montant de garantie équivalant au montant maximum de la valeur nominale de la police.

M. Malcolm: Oui.

Le président: Je n'ai pas très bien compris si l'on a déjà accordé des dommages-intérêts ou si l'affaire est toujours devant les tribunaux. Est-il arrivé, au Canada, que les dommages accordés par un tribunal dépassent le montant maximum assuré par la police?

M. Malcolm: Cela pose un problème. Premièrement, la société dont j'ai parlé m'a dit qu'elle avait cinq polices pour lesquelles les pertes étaient limitées. Il peut s'agir de cinq millions, dix millions, de n'importe quel montant jusqu'à 25 millions. J'ignore de combien il s'agit. Le problème en ce qui concerne les règlements d'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres est que personne ne va en parler et qu'on est pas obligé de déclarer le montant versé. Les seuls renseignements que vous obtenez sont ceux qui figurent dans les journaux ou que vous obtenez en discutant avec les assureurs pour savoir ce qu'ils ont payé. Pour ce qui est des réclamations dont je me suis occupé, je sais combien était versé, tant en dommages-intérêts qu'en dépenses, mais je ne

The Chairman: Do you know of any case where the courts have awarded damages that exceeded the maximum amount on the policy and in which the directors were actually stuck for that excess amount over the coverage?

Mr. Malcolm: I am not aware of such.

Senator Angus: In Canada?

Mr. Malcolm: Not in Canada. In the United States, yes.

Senator Stewart: This has been most interesting, and we are indebted to the witness.

Let us say that a person is invited to become a director of a company, and he or she is not very well informed in this area of insurance against liabilities. How could that person correct the absence? Is there some source of reliable information to which he or she could turn to discover what risks would be covered, what risks would not be covered, and whether, in the case of risks covered, the coverage was adequate?

Mr. Malcolm: I have quite a selection of books on this subject, including this one from Stikeman, Elliott. This is a book published in Vancouver by a special technical publisher. It is a very detailed discussion.

Senator Stewart: What is the title?

Mr. Malcolm: *Directors' Liability in Canada*.

Senator Stewart: What date is that?

Mr. Malcolm: This came out a few years ago. It is quite good. It covers all forms. It covers provincial legislation as well.

Senator Angus: It will have to be rewritten after our report.

Mr. Malcolm: Inside Press has put out a lot of information on directors' liability. I brought one of their publications along. Canadian Institute Publications has produced many publications.

The Chairman: Do you mean the Canadian Institute of Actuaries or Accountants?

Mr. Malcolm: CICA has done a whole series on directors' liability.

The Chairman: You mentioned the Canadian Institute, and there are two.

Mr. Malcolm: This is Canadian Institute Publications. The Practice in Law Institute in the States has published many works on D&O. I brought along a selection of *The Boardroom*. They often write about D&O. *Directors' Monthly* often writes about D&O, as do many other publications.

Senator Stewart: It must be a subject on which there is some uncertainty.

Mr. Malcolm: I have a handbook, that resulted from one of the working studies in Lloyd's. It gives some history on D&O, and it gives some outlines of directors' responsibilities in different countries, such as Germany, France, and so on. It gives copies of wordings. It is dated, but it has good background on the

peux pas discuter des dossiers dont je me suis occupé personnellement.

Le président: Connaissez-vous des cas où les tribunaux ont accordé des dommages-intérêts qui dépassaient le montant maximum de la police et où les administrateurs ont dû assumer la différence?

Mr. Malcolm: Je n'en connais pas.

Le sénateur Angus: Au Canada?

Mr. Malcolm: Pas au Canada, mais aux États-Unis, oui.

Le sénateur Stewart: Ces renseignements ont été très intéressants et nous devons beaucoup au témoin.

Disons qu'une personne soit invitée à siéger au conseil d'administration d'une société et qu'elle ne soit pas très informée au sujet de l'assurance-responsabilité. Comment pourrait-elle combler cette lacune? Y a-t-il une source d'information fiable vers laquelle elle pourrait se tourner pour savoir quels sont les risques couverts, ceux qui ne le sont pas et si la garantie est suffisante?

Mr. Malcolm: J'ai toute une série d'ouvrages sur ce sujet, y compris celui-ci de Stikeman, Elliott. C'est un livre publié à Vancouver par un éditeur technique spécialisé. Il est très détaillé.

Le sénateur Stewart: Quel est son titre?

Mr. Malcolm: *Directors' Liability in Canada*.

Le sénateur Stewart: De quand date-t-il?

Mr. Malcolm: Il date de quelques années. C'est un bon ouvrage. Il couvre tout ainsi que la législation provinciale.

Le sénateur Angus: Il faudra le réécrire après notre rapport.

Mr. Malcolm: Inside Press a publié beaucoup de renseignements sur la responsabilité des administrateurs. J'ai également apporté une de ses publications. Canadian Institute Publications a également publié beaucoup de choses.

Le président: Parlez-vous de l'Institut canadien des actuaires ou des comptables?

Mr. Malcolm: L'ICA a publié toute une série de documents sur la responsabilité des administrateurs.

Le président: Vous avez mentionné l'Institut canadien, mais il y en a deux.

Mr. Malcolm: Il s'agit du Canadian Institute Publications. Le Practice in Law Institute des États-Unis a publié de nombreux ouvrages sur le sujet. J'ai apporté quelques numéros de la revue *The Boardroom*. Il est souvent question de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres. *Directors' Monthly* traite souvent de ce sujet, comme bien d'autres publications.

Le sénateur Stewart: C'est un sujet qui doit susciter de l'incertitude.

Mr. Malcolm: J'ai un manuel qui a été préparé à la suite d'une des études de Lloyd. Il y a là un historique de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres et un aperçu de ces responsabilités dans les divers pays tels que l'Allemagne, la France et plusieurs autres. Il y a aussi des exemples de libellés.

1933 act and the 1934 act in the States. There is a tremendous amount of information on the subject, including this book from Stikeman, Elliott: *Les dirigeants: leurs droits et leurs obligations*.

Senator Angus: We have an English version.

Mr. Malcolm: I was only given a French version.

Senator Angus: I brought an interesting article to add to your collection of newspaper clippings from Lloyd's which, as you know, has a supplement twice a week called *Insurance Day*. I was quite intrigued by it, and I would be interested in your comment.

In the U.K., there has recently been legislation to give relief to corporate directors from being taxed on the directors' and officers' insurance they get. Apparently, under the U.K. tax laws, it was a deemed benefit to directors, a taxable benefit. It was another disincentive to be a corporate director.

The Chairman: Are you saying that if you were sued successfully as a director, and if the insurance company paid your claim, then that income was deemed taxable to you?

Senator Angus: No. It was the premium for the insurance. If you were on the board of a company, you may have received \$100 as a directors' fee, but if they provided D&O insurance as well, that was prorated down and was a taxable benefit.

Mr. Malcolm: I personally always recommend that a director contribute towards the directors' and officers' insurance policy for two reasons.

Senator Angus: That he contribute his own cash to paying the premiums?

Mr. Malcolm: Yes. I do that in order to validate an insurance policy. In theory, since it would be a direct contract, you would need a consideration from the insured to the insurer. As well, there has arisen this question of whether the premium is a taxable benefit. Furthermore, if the corporation incurs defence costs, do they become a taxable benefit in the hands of the director? There is a very good article in this publication from Canadian Institute Publications. It is by one of the leading tax attorneys in Canada. It concerns a letter that was written by the Minister of Finance to one of the insurance companies. It was a very on-the-fence letter about directors' liability when it comes to taxes.

That letter states, in part:

I understand that the practice of Revenue Canada, Taxation is generally not to assess a director for indemnification received as a result of acting as a director in respect of a civil, criminal or administrative action or proceeding where the director acted honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation and had reasonable grounds for believing that his or her conduct was lawful. On the other hand, where a director of a corporation receives

Cela date de plusieurs années, mais il y a là de bons renseignements sur la loi de 1933 et la loi de 1934 des États-Unis. Il y a énormément d'informations sur le sujet y compris cet ouvrage de Stikeman, Elliott: *Les dirigeants: leurs droits et leurs obligations*.

Le sénateur Angus: Nous en avons une version anglaise.

M. Malcolm: Je ne l'ai obtenu qu'en français.

Le sénateur Angus: J'ai apporté un article intéressant pour compléter votre collection de coupures de presse de Lloyd qui, comme vous le savez, publie un supplément, deux fois par semaine, intitulé *Insurance Day*. Cela m'a intrigué et j'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Au Royaume-Uni, on a récemment adopté une loi qui dispense les administrateurs de société de l'impôt sur l'assurance des administrateurs qu'ils obtiennent. Apparemment, les lois fiscales britanniques considéraient que c'était un avantage imposable. Voilà une raison de plus de ne pas vouloir être administrateur de société.

Le président: Voulez-vous dire que si quelqu'un gagnait une poursuite contre vous et que votre compagnie d'assurance payait les dommages-intérêts qui vous étaient réclamés, vous aviez de l'impôt à payer sur ce montant?

Le sénateur Angus: Non. La prime d'assurance était imposable. Si je siégeais au conseil d'administration d'une société je pouvais recevoir 100 dollars de jetons de présence, mais si je recevais également une assurance, c'était un avantage imposable.

M. Malcolm: Personnellement, je recommande toujours qu'un administrateur contribue au paiement de sa police d'assurance et cela pour deux raisons.

Le sénateur Angus: Qu'il paie les primes de sa poche?

M. Malcolm: Oui. Je le fais pour valider la police d'assurance. En théorie, comme il s'agit d'un contrat direct, l'assuré doit le payer à l'assureur. La question de savoir si la prime était un avantage imposable a également été soulevée. De plus, si la société a des frais juridiques, cela devient-il un avantage imposable pour l'administrateur? Un excellent article à ce sujet figure dans cette publication du Canadian Institute Publications. Il a été écrit par l'un des plus grands fiscalistes du Canada. C'est au sujet d'une lettre que le ministre des Finances a adressé à une compagnie d'assurance. Elle portait directement sur l'imposition de l'assurance-responsabilité des administrateurs et des cadres.

Voici ce qu'on peut y lire:

Je crois que Revenu Canada, Impôt a pour habitude de ne pas envoyer d'avis de cotisation à un administrateur pour l'indemnisation obtenue à ce titre dans le cadre d'une poursuite civile, pénale ou administrative lorsque l'administrateur a agi honnêtement et de bonne foi, dans le but de servir les intérêts de la société et s'il avait des raisons suffisantes de croire que sa conduite était légale. D'un autre côté, si l'administrateur d'une société reçoit une indemnisation de la société alors que ces

indemnification from the corporation even though these conditions are not met, Revenue Canada, Taxation may consider assessing the indemnification as a benefit in respect of the director's office.

Senator Stewart: By whom was that letter written?

Mr. Malcolm: The Minister of Finance on February 19, 1992.

The Chairman: Thank you very much for appearing this morning, Mr. Malcolm. As you can tell, we have greatly appreciated your contribution.

The committee adjourned.

conditions ne sont pas remplies, Revenu Canada, Impôt, pourrait considérer qu'il s'agit d'un avantage imposable.

Le sénateur Stewart: Qui a écrit cette lettre?

M. Malcolm: Le ministre des Finances, le 19 février 1992.

Le président: Merci beaucoup d'être venu témoigner ce matin, monsieur Malcolm. Comme vous pouvez le constater, nous avons beaucoup apprécié votre contribution.

La séance est levée.

Ottawa, Tuesday, April 30, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-15, to amend, enact and repeal certain laws relating to financial institutions, met this day at 6:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

The Chairman: We are here tonight in consideration of Bill C-15, known to most of us as Bill C-100, an act to amend, enact and repeal certain laws relating to financial institutions. Translated loosely, this is the bill emanating from the white paper which came out February one year ago, which in turn was at least in part spawned by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce's committee report on financial institutions, particularly the set of hearings we held following the collapse of Confederation Life.

Our witnesses are from three different institutions. Although there are four witnesses, one of them happens to cover two different institutions, which shows a great degree of flexibility. Mr. Nick Le Pan used to be an ADM in the Department of Finance and is now a superintendent at OSFI. We also have Charles Freedman, Deputy Governor of the Bank of Canada; Mr. Douglas R. Wyatt, General Counsel, Department of Finance; and John Thompson, the Deputy Superintendent from the Superintendent's Office. Thank you very much for appearing here today, gentlemen.

As I understand, you have distributed an opening statement. Please proceed with your opening statement, Mr. Le Pan. From some of the issues discussed informally by the senators, we have a number of issues that we should like to raise with you.

Mr. Nick Le Pan, Assistant Superintendent, Policy Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions: Let me say how pleased I am to be here for your consideration of Bill C-15. I should like to go over the main features of the bill and comment on some selected elements.

There were four major underlying principles in the bill coming out of the white paper to which the chairman has referred: First, that the Canadian financial system must remain safe and sound;

Ottawa, le mardi 30 avril 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, saisi du projet de loi C-15, loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le projet de loi en question.

Le sénateur Michael Kirby (président) préside la séance.

Le président: Nous sommes réunis aujourd'hui pour étudier le projet de loi C-15, que la plupart d'entre nous ont connu sous la version C-100, loi modifiant la législation sur les institutions financières et édictant une loi nouvelle. En gros, ce texte de loi émane du livre blanc, publié en février de l'an dernier, qui découlait lui-même en partie du rapport du comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur les institutions financières, rapport qui faisait notamment suite aux audiences consacrées à la faillite de la Confédération Vie.

Nous accueillons aujourd'hui des témoins de trois institutions. Bien qu'il y ait quatre personnes, l'une d'entre elles représente en fait deux institutions différentes, ce qui est preuve d'une grande souplesse. M. Nick Le Pan, anciennement sous-ministre adjoint des Finances, est aujourd'hui surintendant au Bureau du surintendant des institutions financières. M. Charles Freedman est sous-gouverneur de la Banque du Canada. M. Douglas R. Wyatt est avocat général au ministère des Finances. M. John Thompson est surintendant adjoint au Bureau du surintendant. Messieurs, je vous remercie de comparaître devant notre comité.

Je crois comprendre que M. Le Pan nous a distribué un texte. Je vais lui donner la parole pour sa déclaration liminaire, après quoi nous lui poserons des questions sur les sujets qui nous préoccupent.

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, Secteur de la politique, Bureau du surintendant des institutions financières: Je tiens à dire tout d'abord que je suis très heureux d'être ici à l'occasion de l'examen du projet de loi C-15. J'aimerais aborder les principales caractéristiques de ce projet de loi et commenter certains de ses éléments.

Le projet de loi, issu du Livre blanc, comme vient de le dire le président, repose sur quatre principes fondamentaux. Premièrement, le système financier canadien doit demeurer sûr et

second, ownership of a financial institution is a privilege, not a right, which means the protection of the interests of policy holders, depositors and creditors comes before the interests of shareholders; third, that early intervention and resolution of institutions experiencing financial difficulty should occur; and, fourth, that there should be sufficient regulatory incentives for institutions to solve their own problems in a timely manner.

The bill draws very heavily on this committee's report of November 1994 entitled, "Regulation and Consumer Protection, Striking a Balance". I should like to go through some of the major parts of the bill that reflect the committee's recommendations.

First, it was recommended that risk-based premiums be introduced. CDIC's authority to levy such premiums is contained in this bill. I gather that CompCorp, the compensation corporation for the life insurance industry, will be considering similar measures.

Second, the committee recommended that OSFI be given the power to engage in early intervention, including the power to close an institution when capital is still positive. A legislative mandate for OSFI incorporating early intervention is contained in this bill, as are changes to the Winding-up Act and the FI statutes to allow earlier closure if appropriate, including when capital is positive.

As part of the white paper, the published "Guide to Intervention for Federal Financial Institutions" sets out the broad operating procedures for institutions in financial difficulties, embodying early intervention principles. OSFI is incorporating that more and more into its day-to-day procedures in how it looks at institutions.

The committee recommended that CDIC, as part of the so-called FIRP, Financial Institutions Restructuring Process, be given the direct power to take control of assets of a troubled institution. That is included in this bill.

The committee recommended that "going-concern solutions" or rehabilitation processes for insurance companies be possible. This bill makes changes to the Winding-up Act to facilitate restructuring of insurance companies in order to preserve value for policyholders and potentially for other creditors. These proposals go some way to meeting the committee's recommendation. However, we looked at this in great detail and came to the conclusion that practical reality precluded what I would call full-scale rehabilitation of insolvent or almost insolvent companies back to a healthy state under federal law. We have gone some way in this bill, but not all the way.

The committee recommended that the government create a policyholder protection fund with independent directors, sharing of information with the regulator, and a mandate to participate in early intervention solutions. The bill includes a provision to share information with CompCorp, and OSFI is well along with

sain; deuxièmement, la propriété d'une institution financière est un privilège et non un droit, ce qui veut dire que la protection des souscripteurs, des déposants et des créanciers prime sur les intérêts des actionnaires; troisièmement, les institutions financières en difficulté doivent pouvoir compter sur une intervention rapide et axée sur le règlement des problèmes; et, quatrièmement, les mécanismes de surveillance et la réglementation doivent inciter adéquatement les institutions financières à régler leurs propres problèmes en temps opportun.

Je tiens à signaler que le projet de loi s'inspire largement du rapport de novembre 1994 de votre comité, intitulé «Les impératifs de la réglementation et de la protection: Trouver le juste milieu». Si vous me le permettez, je vais faire le point sur certaines parties importantes du projet de loi qui correspondent aux recommandations de votre comité.

Premièrement, le comité avait recommandé que l'on instaure des primes fondées sur les risques. Le projet de loi confère ce pouvoir à la SADC, et je crois savoir que la SIAP envisagera des mesures semblables à l'égard des sociétés d'assurance-vie.

Deuxièmement, le comité avait recommandé que le BSIF soit habilité à intervenir rapidement, notamment à fermer les portes d'une institution lorsque le solde de ces fonds propres est encore positif. Le projet de loi confère au BSIF un mandat d'intervention rapide. Il modifie en outre la Loi sur les liquidations et la législation régissant une institution financière, pour accélérer la fermeture rapide des établissements si cela se justifie, y compris lorsque le solde des fonds propres est positif.

Le Livre blanc contenait un «Guide en matière d'intervention à l'intention des institutions financières fédérales» énonçant les principaux paramètres de fonctionnement des institutions en difficulté et énonçant ainsi les principes de l'intervention rapide. Le BSIF adopte de plus en plus ces paramètres dans ses activités quotidiennes à l'égard des institutions.

Le comité avait aussi recommandé que la SADC, dans le cadre du Programme de restructuration des institutions financières (PRIF), soit autorisée à saisir directement l'actif d'une institution financière en difficulté. Le projet de loi le prévoit.

Le comité avait recommandé que l'on puisse appliquer aux sociétés d'assurance des mécanismes de rétablissement ou des solutions axées sur la continuité de l'exploitation. Le projet de loi modifie la Loi sur les liquidations pour faciliter la restructuration des sociétés d'assurance afin de protéger les souscripteurs, voire d'autres créanciers. Ces propositions donnent suite, dans une certaine mesure, à cette recommandation du comité. Toutefois, après une analyse attentive, nous avons conclu que des contraintes pratiques empêchent ce que j'appellerais le rétablissement intégral d'une société insolvable ou quasi-insolvable, en vertu des lois fédérales. Nous avons donc emprunté le chemin que vous aviez tracé mais nous ne sommes pas allés jusqu'au bout.

Le comité avait recommandé que le gouvernement crée un fonds de protection des souscripteurs, relevant d'administrateurs indépendants tenus de partager ces informations avec les instances de réglementation et dont le mandat prévoirait la participation aux mesures d'intervention rapide. Le projet de loi contient une

discussions with CompCorp on how OSFI will interact with CompCorp in problem company situations.

The government did originally propose a legislated policy holder protection board modeled on the provisions in the Senate committee's report. However, the industry ultimately convinced the government that the industry could meet the objectives of the Senate committee report through changes to the mandate, corporate governance, and operations of CompCorp. Those are in place, including an independent board and a mandate that permits early intervention. In light of those developments, the government withdrew the formal legislative proposal.

The committee recommended that there needed to be more disclosure. Data needed for expert intermediaries, so-called in the Senate committee's report, to make intelligent judgments about the wellbeing of a financial institution should be released promptly. At the request of the government, OSFI has led a process to achieve this in consultation with the analyst community, the rating agency community, and with financial institutions. The enhanced disclosure process will occur in part through greater release of data that OSFI now collects through regulatory reports and in part through new requirements on financial institutions themselves to put more in their financial statements and to make statements available upon request where they are not now required to do so, including situations where institutions are not object to securities law requirements.

The committee recommended that use of the essentially same name for holdings companies of FIs no longer be permitted. This is contained in this bill, with appropriate grandfathering.

The committee recommended that a majority of directors of an FI be independent of the directors of the financial institution's holding company. The affiliated director rules are being altered so that directors of holding companies of financial institutions will be considered affiliated with the institution and therefore do not count for purposes of the institution meeting the independent affiliated director rules. This will be implemented through changes in regulations and does not require a change in the statute.

I could go on. The influence of this committee on this piece of legislation has been very significant, and I and my colleagues and ministers value your judgment and input very much. I thank you for it.

There are a few other changes that came about subsequent to the release of the white paper that are also important. For example, changes in the bill permit constraints on preferred shares being issued by mutual insurance companies. That will enhance their capability to raise capital through this kind of security without causing corporate governance problems that would otherwise arise.

disposition de partage des informations avec la SIAP, et le BSIF a engagé des pourparlers avec la SIAP relativement à l'interaction des deux entités face aux institutions en difficulté.

À l'origine, le gouvernement avait proposé de mettre sur pied un Office de protection des souscripteurs s'inspirant du modèle proposé par le comité sénatorial. Toutefois, l'industrie a finalement convaincu le gouvernement qu'elle pourrait atteindre elle-même les objectifs énoncés par le comité sénatorial en modifiant le mandat, l'administration interne et le fonctionnement de la SIAP. Les mesures pertinentes ont été prises, notamment la création d'un office indépendant doté du pouvoir d'intervenir rapidement. De ce fait, le gouvernement a retiré sa proposition à ce sujet.

Le comité avait recommandé une meilleure divulgation des renseignements, c'est-à-dire que les données dont ont besoin les intermédiaires spécialistes — pour reprendre la terminologie du comité sénatorial —, afin de formuler des opinions avisées sur la santé d'une institution financière, soient divulguées rapidement. À la demande du gouvernement, le BSIF a dirigé une initiative axée sur cet objectif, après avoir consulté des analystes financiers, des agences de cotation et des institutions financières. En vertu de ce mécanisme de divulgation renforcé, le BSIF donnera plus facilement accès aux données qu'il recueille maintenant par le truchement des rapports de réglementation, et à la suite des nouvelles exigences imposées aux institutions financières mêmes, à savoir de produire des états financiers plus étoffés. De plus, celles-ci devront fournir de tels états sur demande, dans les cas où elles ne sont pas légalement tenues de le faire.

Le comité avait recommandé qu'il soit interdit à la société de portefeuille d'une institution financière d'utiliser la même dénomination sociale. Cette disposition figure dans le projet de loi qui comporte, en outre, une clause de droits acquis.

Le comité avait recommandé que la majorité des administrateurs d'une institution financière soient indépendants de la société de portefeuille de cette dernière. Les règles relatives aux administrateurs affiliés seront modifiées pour que les administrateurs de la société de portefeuille d'une institution financière soient considérés comme étant des administrateurs affiliés à l'institution, de sorte que celle-ci ne soit pas visée par les règles relatives aux administrateurs affiliés indépendants. Cette mesure sera mise en œuvre par le truchement de modifications à la réglementation, car elle n'exige pas de modifications législatives.

Je pourrais continuer. Le comité a exercé une influence marquée sur ce projet de loi, et mes collègues et moi-même, tout comme les ministres, attachons beaucoup d'importance à votre jugement. Je vous remercie de votre contribution.

D'autres modifications que j'estime importantes ont été apportées depuis la publication du Livre blanc. Ainsi, des changements figurant dans le projet de loi permettront de limiter l'émission d'actions privilégiées par les sociétés de secours mutuels, ce qui les aidera à recueillir ce genre de capitaux sans engendrer de problèmes d'administration interne.

Changes also ensure that CDIC coverage is limited to five-year instruments, as was originally intended.

There were some recommendations that were not accepted or were implemented in a somewhat different fashion. I will not go into all of those, but I will mention a few. There may be others that you wish to explore in the questioning. Two deserve mention.

First, the committee recommended the possibility of requiring institutions to have a certain amount of subordinated debt capital as an added way to impose discipline. We did look at this at some length, but we concluded it would not be practical for a number of companies and could be expensive given the small depth of these markets, particularly for smaller institutions.

Second, I wish to mention the issue of the appointed actuary and the independence of that position from the position of the chief financial officer. The committee recommended that one person not be allowed to hold both positions. The committee did not make recommendations with respect to other positions in a company. The bill does implement this restriction with respect to the position of appointed actuary vis-à-vis other executive positions such as the CEO of the company, the chief operating officer and people performing the like functions.

In the case of the appointed actuary, chief financial officer, CFO relationship, the bill is based on the principle that while there is a potential for conflict, there are cases where one person occupying both positions was legitimate. For example, small companies may have one person doing both roles until they grow large enough to justify two individuals full time. Movement of appointed actuary personnel can lead to the need for transition as new people learn the ropes, and that can go on for some period of time. There may also be a few cases where the audit committees of the board of directors are comfortable that sufficient checks and balances exist to permit the two functions to be performed by one person.

Accordingly, the bill does not contain an outright prohibition. Rather, it provides that, where the audit committee attests in writing that the duties of both positions will be adequately performed and the actuarial duties will be performed in an independent manner, and where the superintendent approves, the two positions can be held by one person.

OSFI intends to exercise its approval authority very sparingly. We face a situation where there are some legitimate cases and some cases where it is worrisome and should not be allowed. In this situation, I believe that the approach that we have in the bill is the best in order to achieve a balance between legitimate cases and the potential for conflict.

I am well aware of the committee's interest in this matter, and I suggest that OSFI keep a record of approvals and disapprovals under this provision. I do not necessarily mean specifically by name, but by reasons and so forth, so that OSFI could share that

D'autres changements feront en sorte que la protection de la SADC ne couvre que les instruments assortis d'une échéance de cinq ans, conformément à l'intention première.

Par contre, certaines recommandations ont été rejetées ou quelque peu remaniées. Je ne mentionnerai que quelques-unes mais vous voudrez peut-être en aborder d'autres pendant la période des questions. En voici deux.

Premièrement, le comité avait recommandé que l'on envisage d'obliger les institutions financières à intégrer à leur structure de capital une certaine proportion de dettes subordonnées pour les astreindre à une plus grande discipline. Nous avons examiné cette proposition en détail et avons conclu qu'elle ne serait pas pratique pour un certain nombre de sociétés, sans compter qu'elle pourrait être coûteuse pour les plus petites institutions, étant donné leur surface financière restreinte.

Deuxièmement, je voudrais aborder la question de l'indépendance entre l'actuaire désigné et le chef des services financiers de l'institution. Le comité avait recommandé d'interdire à une même personne de cumuler ces deux postes, mais il n'avait formulé aucune recommandation au sujet des autres postes. Le projet de loi contient des dispositions interdisant effectivement à l'actuaire désigné d'occuper également certains postes de direction, comme celui de chef de la direction ou de chef de l'exploitation.

Pour ce qui est des postes d'actuaire désigné et de chef des services financiers, le projet de loi est fondé sur le principe que, sans égard aux risques de conflit d'intérêts, le cumul des postes peut dans certains cas être parfaitement légitime. Ainsi, un établissement de petite taille peut fort bien confier ces deux postes à une même personne jusqu'à ce qu'il prenne suffisamment d'expansion pour justifier la nomination de deux personnes à temps plein. Les changements au sein de l'équipe de collaborateurs de l'actuaire désigné peuvent exiger une certaine période de transition, à mesure que les nouveaux employés apprennent les ficelles du métier, ce qui peut nécessiter un certain temps. Il peut aussi y avoir des cas où le comité de vérification du conseil d'administration estime que les mécanismes de surveillance et de contrepoids sont suffisamment efficaces pour permettre le cumul des deux fonctions.

En conséquence, on ne trouve pas d'interdiction globale dans le projet de loi. On a plutôt prévu que, si le comité de vérification atteste par écrit que les fonctions des deux postes sont remplies adéquatement et que les tâches actuarielles seront exécutées de manière indépendante, une même personne pourra cumuler les deux postes, sous réserve de l'accord du surintendant.

Le BSIF n'entend accorder que très rarement cette autorisation, mais il y a clairement des cas où il pourrait être parfaitement légitime de le faire. Je crois en conséquence que la méthode retenue dans le projet de loi est la meilleure possible pour assurer un certain équilibre entre l'état légitime et les risques de conflit.

Je suis bien conscient de l'importance de cette question pour le comité, et je propose que le BSIF tienne un registre des demandes approuvées et refusées en vertu de cette disposition. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il identifierait les personnes

experience with this committee if it so wished at a future date. That would permit review of how the new provision is working and whether any further change is desirable.

I also want to make a comment about the new system of closing a financial institution. Under the current legislation, the minister is required to form an opinion about the financial condition or solvency of a institution before he directs the superintendent to take control of that institution. He does so only after receiving the superintendent's report on financial condition and his recommendation and after providing a right of representation of the institution. Clearly the report of the superintendent is essential to this process.

Under Bill C-15, the superintendent, as regulator, will be responsible for reaching an opinion about the financial condition of an institution and whether it warrants applying to a court for its winding up. The superintendent is required to provide institutions with a right of representation. It is intended that the determination of the superintendent regarding the financial condition and solvency of a institution would be as definitive as the determination of the minister under the existing regime on those matters. The focus of the minister in this process will be shifted to the broader question of public interest.

I also want to make one comment about the restructuring provisions in the Winding Up Act for insurance companies. Some of those changes are intended to simplify or clarify provisions in the existing law. Thus, the fact that a provision is changed should not by itself be taken as an intention to alter the substance of an existing law in all cases. As well, the bill makes clear that the changes in legislation in this area apply prospectively. I want to spend a few minutes on the Payment, Clearing and Settlement Act, which is implemented by the proposals in Bill C-15.

The preamble to this act describes the important purposes of this legislation and the key role of the Bank of Canada in supporting the efficiency and stability of the financial system. This act applies to payment clearing and settlement systems that are capable of causing systemic risk — that is, the risk that the failure of one institution can cause failure of the clearing system or payment or other institutions. Prevention of this requires that the systems be adequately risk-proofed and that an authority — in this case, the Bank of Canada — exercise an appropriate oversight role. That is the first goal of the clearing and settlement provisions in the Payment Clearing and Settlement Act.

The second goal is to make necessary alterations in the legislative powers of the Bank of Canada so that the so-called "large value transfer system" can be implemented. This system will provide final and irrevocable same-day settlement for large payments. Canada is the only G-10 country without such a system.

concernées mais plutôt qu'il exposerait ses raisons dans chaque cas, afin de pouvoir les communiquer au comité si celui-ci en fait la demande. Cela permettrait d'examiner l'efficacité de la nouvelle disposition et de voir s'il convient d'apporter d'autres modifications.

J'aimerais faire aussi quelques remarques sur le nouveau régime de fermeture d'une institution financière. Selon la législation actuelle, le ministre est tenu de se faire une opinion sur la situation financière ou la solvabilité d'une institution avant d'ordonner au surintendant d'en prendre le contrôle. Or, il ne peut se faire cette opinion qu'après avoir reçu le rapport du surintendant sur la situation financière de l'institution, ainsi que sa recommandation, et après avoir donné à l'institution la possibilité d'exprimer sa position. Manifestement, le rapport du surintendant est un élément clé de ce processus.

En vertu du projet de loi C-15, le surintendant, agent de réglementation, devra se prononcer sur la situation financière de l'institution et déterminer s'il est temps de demander à un tribunal d'émettre une ordonnance de liquidation. Il sera par ailleurs tenu d'offrir aux institutions concernées la possibilité d'exposer leur point de vue. L'objectif est de faire en sorte que la recommandation du surintendant à propos de la situation financière et de la solvabilité d'une institution soit aussi définitive que celle du ministre sous le régime actuel. De cette façon, le ministre pourra désormais concentrer son attention sur la question plus générale de l'intérêt public.

Je veux aussi faire une remarque sur les dispositions de la Loi sur les liquidations concernant la restructuration des sociétés d'assurance. Certaines des modifications envisagées visent à simplifier ou à préciser des dispositions actuelles. En conséquence, le fait qu'une disposition soit modifiée ne doit pas être interprété comme une volonté de modifier le fond même de la loi. De plus, on indique clairement dans le projet de loi que les modifications apportées s'appliqueront uniquement à l'avenir. Je voudrais consacrer quelques minutes à la Loi sur la compensation et le règlement des paiements, qui sera mise en oeuvre dans le cadre du projet de loi C-15.

Le préambule de cette loi décrit les objectifs de cette dernière, qui sont importants, ainsi que le rôle clé que doit jouer la Banque du Canada pour assurer l'efficacité et la stabilité du système financier. Cette Loi s'applique aux systèmes de compensation et de règlement qui sont susceptibles de causer un risque systémique — c'est-à-dire le risque que la faillite d'une institution se propage dans le système de compensation ou de règlement ou à d'autres institutions. Pour éviter ce risque, il faut que les systèmes soient adéquatement protégés et qu'une instance — en l'occurrence, la Banque du Canada — exerce une surveillance adéquate. Tel est le premier but des dispositions de la Loi sur la compensation et le règlement des paiements.

Le deuxième objectif est d'apporter aux pouvoirs de la Banque du Canada les modifications nécessaires pour que le «système de transfert de paiements de grande valeur» puisse être mis en oeuvre. C'est ce système qui assurera le règlement final et irrévocable, le même jour, des paiements de grande valeur. Le Canada est le seul pays du G-10 ne disposant pas encore d'un tel mécanisme.

Third, the act provides a statutory basis to permit netting of offsetting transactions. This is important to maintain the competitiveness of our institutions and markets.

The federal-provincial jurisdictional issue around these provisions was debated publicly. As you know, billions and billions of dollars flow through these systems daily. The reality is that if there is a failure of a financial institution either here in Canada or abroad that threatens the stability of "the system", the central banks, including the Bank of Canada, are the lenders of last resort. They will be called on to manage the situation. That is why they should have oversight over the control of systemic risk.

I want to emphasize that this part of the bill does not deal with the wider range of issues of the competitiveness of the retail payment system, access to that system or governance of the payment system. These may well be issues, and they have been raised recently in submissions to the government on the broader exercise of the 1997 review. The government is considering these issues seriously. This bill, however, focuses more on ensuring that the right tools exist to deal with systemic risk in the systems themselves.

I would be pleased to answer any questions the committee may have on any matter raised in my opening statement or in the bill.

Senator Angus: You ran through a list of some of the recommendations that this committee made in its report entitled "Striking a Balance". You could have read another list of recommendations that were not either adopted in the white paper or carried on into Bill C-15.

Mr. Le Pan: would it be your view that the balance is not disturbed with the final result, or would you agree with me that it has been tipped or that it has gone askew?

Mr. Le Pan: Tipped in what sense?

Senator Angus: The committee put forward an integrated set of proposals that indicated a philosophy of this balance between the protection of consumers on the one hand and the regulatory thrust on the other hand. When you get an integrated set of proposals and take a few away and add a few, you are tinkering with the system.

Mr. Le Pan: In the broadest sense, the kind of balance you refer to remains in this bill. I hesitate to comment on all the intentions of the report, but as I read the report, there was the balance to which you are referring. Some of the elements that I thought were key — for example, you mention consumers — was a better CompCorp. That is here. Another was better disclosure, and that is here. With respect to safety and soundness from the protection point of view, the vast majority of that is contained in the bill.

The biggest area that the government in its white paper did not open up was the whole area of deposit and co-insurance. Whether the presence or absence of that adds to or subtracts from the

Troisièmement, la loi établit un cadre statutaire pour la compensation des opérations symétriques, élément important de la compétitivité de nos institutions et de nos marchés.

La question des compétences fédérales et provinciales relatives à certaines de ces dispositions a fait l'objet d'un débat public. Comme vous le savez, des milliards de dollars transitent chaque jour dans ces systèmes. Il est certain que la faillite d'une institution financière, canadienne ou étrangère, qui menacerait la stabilité «du système» dans son ensemble, obligerait les banques centrales, dont la Banque du Canada, à devenir les prêteurs de dernier recours. Ces banques seraient appelées à intervenir pour gérer la situation. Voilà pourquoi elles doivent être habilitées à surveiller le risque systémique.

Je tiens à souligner que cette partie du projet de loi ne traite pas des questions plus vastes que sont la compétitivité du système de règlement des paiements au détail et l'accès au système de règlement des paiements ou son administration. Certes, ces questions sont pertinentes, et elles ont été soulevées récemment dans des mémoires adressés au gouvernement au sujet de la révision générale du système en 1997. Le gouvernement prend ces questions très au sérieux, mais le projet de loi dont vous êtes saisi est plus directement destiné à garantir que les outils adéquats seront mis en place pour faire face au risque systémique.

Je serais maintenant très heureux de répondre à toute question concernant ma déclaration liminaire ou le projet de loi lui-même.

Le sénateur Angus: Vous avez parcouru la liste de certaines recommandations que notre comité avait formulées dans son rapport «Trouvez le juste milieu». Vous auriez cependant pu nous lire une autre liste de recommandations qui n'avaient pas été reprises dans le livre blanc et que l'on ne retrouve pas non plus dans le projet de loi C-15.

Monsieur Le Pan, estimez-vous que le système demeure équilibré, au vu de ces dispositions, ou convenez-vous avec moi que celles-ci vont le déséquilibrer?

M. Le Pan: Dans quel sens?

Le sénateur Angus: Le comité avait proposé un ensemble intégré de propositions visant à assurer un certain équilibre entre la protection du consommateur et l'objet de la réglementation. Lorsqu'on a décidé de laisser de côté certains des éléments figurant dans cet ensemble équilibré de propositions, on a en fait déséquilibré le système, n'est-ce pas?

M. Le Pan: Dans un sens très large, le genre d'équilibre dont vous parlez a été préservé. J'hésite à faire des remarques sur tous les objectifs exprimés dans le rapport mais, lorsque je l'ai lu, j'y ai vu l'équilibre auquel vous faites allusion. Certains éléments qui me paraissent essentiels, comme la protection des consommateurs dont vous parliez, se retrouvent dans le projet de loi du fait de l'amélioration de la SIAP. J'ai perçu la même chose en ce qui concerne la divulgation des renseignements. La majeure partie des mesures proposées dans le rapport en matière de sécurité et de santé du système financier, sont dans le projet de loi.

Le principal domaine que le gouvernement n'a pas modifié dans son Livre blanc est celui des dépôts et de la coassurance. Quant à savoir si cette décision modifie l'équilibre dans un sens

balance, I do not know. My view is that a number of key elements of that balance are there in terms of protection for the system, protection for consumers, more information, and a more consumer-friendly situation.

I am happy to talk about the broader issues of co-insurance and how the government came out, but I would not be convinced that the failure to deal with co-insurance by itself means that this balance is irreparably tilted one way or the other. The committee's report made it clear that if you were to go with co-insurance, for example, you had to have broader disclosure. I think you must have broader disclosure anyway because even without co-insurance, people can take losses in one form or another. A number of things in the system mean that people end up with possible potential losses, even if it is just lost interest from time to time.

In a fundamental sense, I am not sure that the balance is irreparably removed.

Senator Angus: That is helpful.

In your opening comments, you thanked us for our report and said it was helpful. It would not be fair if I did not reciprocate and say that much of what was in our report was strongly influenced by your learned presentations to us, both *in camera* and on the record.

I was a new member of the committee at that time. I was impressed with the depth and the persuasive nature of your presentations, particularly on stacking and co-insurance. You suggested that it was time to demonstrate, even if it was just putting our feet in the water, that when co-insurance was brought in at a particular time in our history to meet a particular situation, it may have been justifiable. However, in the intervening period, your words were that no viable rationale for co-insurance was stipulated and spelled out. We indicated a need for that in our report. It must be articulated. We made a stab at it, but we were hoping in the white paper that we would see more. It is in that area that I am troubled by the government's lack of courage to go that extra mile and do it.

Mr. Le Pan: I hear you. If it is any consolation, the reality is that not too many jurisdictions have started with some form of full guarantee and altered it to move to some form of partial guarantee. It is a very difficult thing to do.

Senator Angus: Once you are in, you are in.

Mr. Le Pan: That is pretty much the international experience. Some have started with less and ended with less than a 100 per cent guarantee.

The arguments pro and con are there. It is difficult to analytically evaluate the arguments without actually doing the experiment. It is hard to do the experiment without putting a lot of people through what one of the opponents of co-insurance says is

ou dans un autre, je n'en sais rien. À mon avis, plusieurs des éléments dont vous parlez pour assurer l'équilibre du système se retrouvent dans le projet de loi: protection des consommateurs, divulgation des renseignements et système plus favorable aux consommateurs.

Je suis tout à fait prêt à discuter avec vous des questions plus générales de coassurance, mais vous auriez beaucoup de mal à me convaincre que le fait de ne pas en avoir parlé dans le projet de loi signifie que le système est irrémédiablement déséquilibré dans un sens ou dans un autre. Dans son rapport, le comité avait clairement indiqué que l'adoption d'un système de coassurance nécessiterait notamment une plus grande divulgation des renseignements. Personnellement, j'estime qu'une plus grande divulgation s'impose de toute façon, même s'il n'y a rien au sujet de la coassurance, car les pertes des uns peuvent être assumées par les autres. Il y a un certain nombre de dispositions du système qui signifient que des gens risquent de subir des pertes, ne serait-ce que sur le plan des intérêts.

D'un point de vue plus fondamental, je ne suis pas certain que le système soit irrémédiablement déséquilibré.

Le sénateur Angus: C'est une remarque utile.

Au début, vous avez dit que notre rapport vous avait été utile et vous nous en avez remerciés. Il me semble donc nécessaire, pour être tout à fait équitable, de vous renvoyer la balle en vous disant qu'une bonne partie de notre rapport a été fortement influencée par les exposés savants que vous nous avez faits, tant à huis clos qu'en public.

Je ne faisais partie du comité que depuis peu de temps à ce moment-là. Le caractère extrêmement documenté et convaincant de vos exposés, notamment sur le cumul et la coassurance, m'avait fort impressionné. Vous aviez dit à l'époque qu'il était temps de démontrer, ne serait-ce que de manière purement très liminaire, que l'adoption du système de coassurance à un certain moment de notre histoire, pour faire face à une situation particulière, aurait peut-être été justifiée. Depuis, aviez-vous cependant ajouté, nul n'a avancé de justification valable à la coassurance. Dans notre rapport, nous disions que c'était là une chose à laquelle il fallait remédier. Nous avons entamé le travail dans notre rapport, en espérant que le livre blanc irait plus loin. Je suis donc troublé de voir que le gouvernement a manqué de courage à ce sujet.

M. Le Pan: Je vous comprends. Si cela peut vous consoler, je dois dire qu'il n'y a pas beaucoup de gouvernements qui ont commencé avec un système de garantie complète et qui l'ont ensuite modifié pour passer à un système de garantie partielle. C'est très difficile à faire.

Le sénateur Angus: Quand on commence, on va jusqu'au bout.

M. Le Pan: Oui, c'est ce que nous montre l'expérience des autres pays. Certains ont commencé avec moins de 100 p. 100 de garantie et ce sont retrouvés avec moins encore.

Il y a du pour et du contre. Il est difficile d'analyser les arguments sans se pencher sur des cas concrets. Et il est difficile d'expérimenter dans ce domaine sans imposer à beaucoup de monde ce que l'un des opposants à la coassurance dit être une

a bad thing to do. If you do that, it is hard to reverse. It is hard to get the sense of comfort that proponents of co-insurance would like to have and the sense of comfort that opponents might find comfortable too if one were to move away from a full guarantee.

The last aspect on co-insurance and deposit insurance is the issue of how they relate to the protection offered for competing instruments, not all of which are within the ambit of the federal government's rules. It is an important issue as well. That may be a trickier issue than people have thought about historically. You might have all kinds of guarantees floating around out there, implicit and explicit, to provincial institutions, foreign institutions, and so on.

Senator Angus: I agree with you.

We have probably said enough on co-insurance; we do not want to beat it to death at this stage because it is not in the bill, but I want to ask you for a comment on this. During the subsequent debate on the issue, after our report came out — that is, to the extent there was one — I formed the view that it would be better and easier to guarantee deposit insurance altogether than to have this Mickey Mouse kind of deductible or whatever franchise that we were tinkering around with. Was I on the right wicket in your experienced view?

Mr. Le Pan: I hesitate to offer you a recommendation in that regard, if you are a proponent of some form of co-insurance. I have sat through, and participated in, a number of conferences, in which the debate has basically come down to "how do you move from here to there" amongst the proponents. There are as many suggestions as there are views for how public policy should move forward on a particular issue. It is hard to offer a definitive plan. It depends on so many things, in order to get to the right approach to some form of co-insurance. There is not much evidence that you can study to talk about those kinds of implementation issues and the merits of one form or another. Ultimately, that must be a political judgment call.

Senator Angus: As long as it is, I guess there will not be any change.

Towards the end of your comments, you touched on the role of the minister in closing down an institution. Perhaps the easiest way for me to approach it is to ask you to elaborate. You said that the minister will be responsible under Bill C-15 for basically the broad, general, public concerns. Could you develop that a bit? Your agency — however you refer to OSFI — is still accountable to the government in a variety of ways. It is the government that will take the heat. You fellows will be doing your job. You will be exercising these new powers that are being properly given to you in this bill. Maybe you should be getting more, but we have made some steps forward. They will be taking the heat and there will be questions about why did you do this or that. I worry about divorcing the minister from it.

mauvaise chose. Quand on commence, il est difficile de faire machine arrière. Si l'on décidait de s'écarter d'un système de garantie totale, il serait difficile de rassurer aussi bien les partisans de la coassurance que ses opposants.

La dernière question concernant la coassurance et l'assurance dépôt consiste à savoir quel lien elles ont avec la protection offerte pour des instruments concurrents qui ne sont d'ailleurs pas tous de régie fédérale. C'est là un facteur à ne pas négliger et qui est peut-être beaucoup plus complexe qu'on a pu le penser autrefois. Vous pourriez fort bien avoir toutes sortes de garanties circulant dans la nature, implicites et explicites, concernant des institutions provinciales, des institutions étrangères, etc.

Le sénateur Angus: Je suis d'accord avec vous.

Nous avons probablement assez parlé de coassurance. Comme il n'y a rien dans le projet de loi à ce sujet, il n'est pas nécessaire d'y consacrer beaucoup de temps. Je voudrais cependant vous poser une dernière question là-dessus. Pendant le débat consacré à cette question, après la publication de notre rapport, j'ai formé l'opinion qu'il serait préférable et plus facile d'abolir complètement l'assurance-dépôt que d'avoir cette sorte de franchise à la petite semaine qu'on essaie de manipuler. Qu'en pensez-vous?

M. Le Pan: J'hésite à exprimer une opinion à ce sujet, si vous êtes partisan d'une certaine forme de coassurance. J'ai participé à un certain nombre de conférences au cours desquelles le débat entre les partisans portait essentiellement sur la question de savoir «comment aller d'ici à là». Il y a autant de propositions que d'opinions au sujet de ce que l'on devrait faire à cet égard. Il est difficile d'envisager un plan très ferme. Trouver la bonne méthode dépendrait de beaucoup de choses. Il n'y a pas beaucoup de cas concrets que l'on puisse étudier pour évaluer les avantages et les inconvénients de tel mécanisme plutôt que tel autre. En dernière analyse, il doit s'agir d'une décision de nature politique.

Le sénateur Angus: Tant que ce sera le cas, je suppose qu'il n'y aura pas de changement.

À la fin de vos remarques, vous avez abordé le rôle du ministre relativement à la fermeture d'un établissement. Peut-être que la manière la plus facile pour moi d'aborder cette question serait de vous demander de préciser votre pensée. Vous avez dit que le rôle du ministre, en vertu du projet de loi C-15, serait essentiellement de veiller à l'intérêt public. Qu'entendez-vous par là exactement? Votre agence — si c'est comme cela que l'on peut appeler le BSIF — est toujours tenue de rendre des comptes au gouvernement. C'est le gouvernement qui assume la responsabilité ultime. Certes, vous allez faire votre travail, vous allez exercer les nouveaux pouvoirs qui vous sont légitimement conférés par ce projet de loi. Vous auriez peut-être souhaité avoir des pouvoirs plus étendus, mais nous avons quand même fait des progrès. Quoi qu'il en soit, c'est le gouvernement qui sera sur la sellette et qui devra dire pourquoi vous avez fait telle ou telle chose. Je ne suis pas sûr qu'il faille dissocier le ministre de tout ce processus.

Mr. Le Pan: First, the minister is not totally divorced. What you have in Bill C-15 is more a recognition of relative roles. The superintendent's comparative advantage is making judgements about solvency and financial condition. The minister's relative role — ultimately more important role — is related to public interest. The way it is set up, the superintendent makes a judgment about solvency, but the minister has the possibility of vetoing any action on public interest grounds. I do not think that the minister is totally divorced from the situation.

However, when we are talking about early intervention, if we have arrived at that point, it is almost all over but the shouting. There may be people or institutions who feel that they have not received the treatment that they think they should have. It is back to ownership being a privilege, not a right, but ultimately people are accountable in the court system. They are accountable here to judicial review, for example. There is some experience with that. That is true with ministers and superintendents.

It is more a splitting of relative roles than it is a total divorce of the minister from the process. Ultimately, if I may be very frank, part of the genesis of this is the notion, which is in the current law, that the minister must come to the identical judgment as the superintendent about financial condition before he authorizes the superintendent to take control. That essentially puts the minister in a position where he potentially should be going through the same amount and the same degree of study as the superintendent. Quite frankly, that is not fair to ministers. I have watched them have to deal with the representation process, and so on. I think a relative split of competencies in this situation is consistent with a number of regulatory statutes, and makes a lot of sense.

Senator Angus: That is interesting. It is a fundamental part of the operation of government. Many statutes say "only the minister can, upon advice of", or, "the minister shall". I quite like the approach that you are taking, and I buy into what you have just said.

Before we leave this area, let us have a practical example. Could your superintendent today, based on doing the work, using the powers that are there, decide, "I really think we must close down the Bank of Le Pan. We must close it down tonight. We have no time. Better call the minister"? How would it actually work?

Mr. Le Pan: Let me start with how it works now. Now the superintendent acts only after a long process — and we are making part of the process more transparent with the guide to intervention, and so on. We have already been through a significant process with the institution.

The Chairman: Yes, the guide to intervention being what we call the ladder, for the purposes of the record and sticking with our terminology.

M. Le Pan: Premièrement, le ministre n'est pas totalement dissocié du processus. Le changement essentiel du projet de loi C-15 est d'entériner les rôles respectifs des parties concernées. Le rôle du surintendant est de porter un jugement sur la situation financière de l'établissement et sur sa solvabilité, alors que le rôle du ministre — qui est en dernière analyse plus important — est de protéger l'intérêt public. Autrement dit, le surintendant formule une opinion sur la solvabilité, mais c'est le ministre qui a la possibilité de mettre son veto à toute mesure, s'il y va de l'intérêt public. Je ne pense donc pas que le ministre soit complètement disparu de cette scène.

Cela dit, quand on parle d'intervention rapide, tout est quasiment terminé si l'on en n'arrive jamais à ce point. Il se peut qu'il y ait des gens ou des institutions financières qui penseront ne pas avoir été traités correctement. Cela nous ramène à l'idée voulant que la propriété soit un privilège et non un droit, mais c'est enfin de compte devant les tribunaux que les gens doivent finir par rendre des comptes. Ici, par exemple, ils sont assujettis à une révision judiciaire. Nous avons une certaine expérience avec cela, autant les ministres que les surintendants.

Dans le projet de loi, il s'agissait davantage de mieux délimiter les rôles respectifs que dissocier le ministre du processus. Si vous me permettez d'être tout à fait franc, tout cela trouve sa genèse dans l'idée, présente dans la loi actuelle, que le ministre doit parvenir à une opinion identique à celle du surintendant, au sujet de la situation financière, avant d'autoriser le surintendant à prendre le contrôle de l'institution. Au fond, cela place le ministre dans une situation où il pourrait être appelé à faire une analyse de la situation aussi attentive et aussi poussée que le surintendant ce qui, soyons honnêtes, n'est pas tout à fait juste à l'égard des ministres. Je les ai vus se débattre dans le processus de représentation. À mon sens, une relative séparation des pouvoirs, dans ce contexte, est parfaitement cohérente et correspond aux dispositions d'un certain nombre d'autres textes réglementaires.

Le sénateur Angus: C'est intéressant. C'est une fonction fondamentale du gouvernement. Dans bon nombre de lois, on dit que «seul le ministre peut, sur l'avis de» ou que «le ministre doit». J'aime bien l'approche que vous avez adoptée et je vous appuie.

Avant de changer de sujet, prenons un cas concret. Le surintendant pourrait-il aujourd'hui invoquer les pouvoirs existants dans le projet de loi pour dire: «Je pense vraiment qu'il faut fermer la Banque de Le Pan. Il faut la fermer ce soir. On ne peut pas attendre. Pouvons-nous appeler le ministre?» Les choses fonctionneraient-elles ainsi?

M. Le Pan: Je vais vous dire comment les choses se passeraient. À l'heure actuelle, le surintendant ne peut agir qu'au terme d'un long processus — que nous rendons d'ailleurs plus transparent grâce au guide en matière d'intervention. Il y a donc déjà eu un processus assez poussé au niveau de l'établissement lui-même.

Le président: Oui, le guide d'intervention constitue ce qu'on peut appeler l'échelle, pour reprendre la terminologie que nous avons employée dans le passé.

Mr. Le Pan: One has already been through a significant process that may have lasted many months or more, even years, depending on the speed with which the institution got into a problem, and the nature of the problems that have been identified.

Senator Angus: Yes, with regular briefings to the minister in the current set-up, but in the new one you would not be talking.

Mr. Le Pan: I am not sure about that, because at the end the minister still must make a judgement. It is a two-key system. There is no totally independent ability for the superintendent to wander off by himself to winding-up court and just do it in the dead of night, all of a sudden, on a whim. There is a two-key system still. The nature of the responsibilities of the players with the two keys differs from what they have now, but there still is a two-key system. I just do not agree with the notion that the superintendent would walk in, absent absolute surprise generated by an international event or something, without there having been a pattern of briefing, or a sufficient information flow to the minister for him to exercise his responsibilities under this legislation. It should not happen any more than it does in the existing regime. The superintendent is accountable to the minister for those kinds of relationships. To do that would expose minister to a potential subsequent legal problem, just as it would under the current situation if the minister had not been adequately briefed. You would still see a pattern of briefings, a pattern of memoranda going to a minister, an adequate memorandum going to the minister, a full memorandum of the history of the situation, to allow the minister to decide whether or not to exercise his public interest veto.

I dispute the scenario you painted regarding the Bank of Le Pan and one phone call in the middle of the night.

Senator Angus: It would probably be more effective.

Mr. Le Pan: There is a tradeoff here. I am quite comfortable with these provisions. There was a great deal of time spent on these provisions, and a lot of time spent on them subsequent to the release of the white paper — because they were fully detailed in the white paper — with the financial and legal community. People have been involved on both sides, representing institutions, creditors, and so on. The notion of the change in relative roles was never really something that anyone got particularly worried about. There is still a reasonable balance between the need for early and appropriate action with the safety valves in my two-key system as I have described.

Senator Kelleher: I welcome you during this delightful dinner hour.

As a follow up to Senator Angus' question, I wish to make it perfectly clear that I was in full accord with the recommendations of this committee. I want to make sure whether or not our recommendations, which you are carrying out, are clear. As a lawyer — and this is why I got a little concerned — it was hard for me to follow whether or not the language in the statute conforms and agrees with what we thought we wanted. I sat down

M. Le Pan: Il y a donc déjà eu un processus assez poussé, qui a pu durer plusieurs mois, voire plusieurs années, selon la vitesse à laquelle la situation financière de l'institution s'est dégradée, et selon la nature des problèmes constatés.

Le sénateur Angus: Dans le système actuel, le ministre aura été régulièrement informé de la situation. Pas dans le nouveau système.

M. Le Pan: Je n'en suis pas sûr parce que, en dernière analyse, c'est quand même lui qui devra porter un jugement. C'est un système à deux volets. Le surintendant n'a pas l'indépendance totale d'aller se présenter au tribunal en plein milieu de la nuit pour fermer une institution financière par simple caprice. Les deux volets existent donc encore, la différence est simplement que les responsabilités des deux parties concernées sont quelque peu modifiées. Je ne partage pas du tout l'idée que le surintendant agirait purement de son propre chef, sans avoir informé le ministre pour lui permettre d'exercer ses propres responsabilités en vertu de la loi, sauf, peut-être, en cas de surprise absolue liée à un événement international. Mais cela ne devrait pas se produire plus à l'avenir que dans le régime actuel. Le surintendant doit rendre des comptes au ministre. S'il agissait purement de son propre chef, il exposerait le ministre à un risque juridique élevé, tout comme ce serait le cas aujourd'hui si le ministre n'avait pas été adéquatement informé. Il y aura donc des séances d'information du ministre, des notes qui lui seront adressées de temps à autre, puis une note exhaustive dressant l'historique de la situation, afin de lui permettre de décider s'il veut ou non exercer son veto dans l'intérêt public.

Je n'accepte donc pas le scénario que vous venez d'évoquer au sujet de la Banque Le Pan qui pourrait être fermée après un simple appel téléphonique en plein milieu de la nuit.

Le sénateur Angus: Ce serait probablement plus efficace.

M. Le Pan: Il faut faire des compromis quelque part. Les dispositions envisagées me donnent toute satisfaction. On y a longuement réfléchi, avant et après la publication du livre blanc — parce qu'elles étaient présentées en détail dans ce document — et on en a beaucoup parlé avec les milieux financiers et des juristes. Des gens des deux côtés ont contribué au processus, pour nous présenter les institutions, les créanciers, et cetera. Le changement des rôles relatifs n'a jamais suscité d'inquiétude particulièrement vive de qui que ce soit. On a de toute façon préservé un équilibre raisonnable entre la nécessité d'intervenir rapidement et le souci d'introduire les clapets de sûreté dont je parlais dans mon système à deux volets.

Le sénateur Kelleher: Je vous souhaite la bienvenue à cette heure tardive.

Pour faire suite à la question du sénateur Angus, je tiens à dire très clairement que je partage pleinement les recommandations de ce comité. Je tiens à ce que ces recommandations, que vous mettez en oeuvre, soient parfaitement comprises. En ma qualité de avocat — c'est à cause de cela que j'étais un peu inquiet —, il m'a été difficile de voir si le texte du projet de loi correspond bien à ce que nous avons envisagé. Croyez le ou non,

last week and, believe it or not, I read the notes that we were given. I became concerned over the fact that there did not appear to me to be anywhere what I call an appeal process. I asked Mr. Goldstein, our researcher, to look into this for me because I saw it as a monumental task to get out all the documents and try to go through them. He prepared a paper for us focusing on this area. I believe you have received a copy of it and you are aware of the questions I want to ask, which is fine. It is better that way. The concern I have — and do not be sensitive about this and think I am directing it against OFSI; it is always a concern I have had with government here from drawing on my own experiences — is that somewhere, somehow, the taxpayer, the owner, whatever, must have some right of recourse to that which we could call an arbitrary action of a civil servant. I am concerned that, according to the note I received here, the appeal provisions have been removed. I am concerned as to what recourse is left. We have taken the minister out of this play. Thinking back to my days as minister in that regard, I should like to suggest to you that I should like to see something there that, at the very least, would require OFSI to advise his minister.

Senator Angus: Why OFSI?

Senator Kelleher: OFSI is doing it. I understand what you are saying about not wanting to bring the minister into play and making the same decision twice, but should there not be some requirement so at least the minister — that is, the government — knows that this action is being taken?

You say, "It would be a foolish civil servant who would do this without telling the minister", but I have seen some funny things happening. We have the Minister of Justice and the Solicitor General telling us, in the airbus case, that they knew nothing about these actions being taken by the bureaucrats. I am questioning whether or not we should have some provision in there requiring some notice at least to the minister. After all, it is the minister who is responsible to Parliament.

Second, dealing directly with the appeal issue, I am concerned that there were some provisions in there before and they appear to have been removed now.

I understand the concern of wanting to get on with it and not permitting this process to get tied up in the courts endlessly when you must get this financial mess cleaned up. I agree with you entirely, but surely we must provide somewhere some right to some extent for the owners of this institution to have someone at least review the actions that OFSI takes. I am wondering what you can suggest for me.

I will be honest with you. I just received this paper today. I do not have a remedy to suggest to you, but I should like to see something there to safeguard these interests.

Mr. Le Pan: I will comment on the two points you raised. The first is the role of the minister; the second is the appeal process.

I hear what you are saying about your experience, but this situation is a little different in that there is expressly in the statute the requirement that the superintendent needs to ensure that the

j'ai pris la peine, la semaine dernière, de lire les notes qui nous ont été remises et j'ai été surpris de ne rien trouver au sujet d'un processus d'appel. J'ai demandé à M. Goldstein, notre chercheur, d'analyser le texte sous cet angle, car je me suis rendu compte que je ne pourrais pas lire tous les documents moi-même, la tâche étant monumentale. Il a donc préparé à notre attention une analyse dont vous avez reçu le texte. De ce fait, vous savez fort bien quelles questions je vais vous poser, ce qui va nous faciliter les choses. À mon avis, il faut que le contribuable, le propriétaire ou qui que ce soit ait le droit d'intenter un recours quelconque face à ce que j'appellerais l'action arbitraire d'un fonctionnaire — et ne voyez là aucune critique adressée au BSIF; c'est simplement une procédure qui me paraît naturelle, si j'en juge d'après ma propre expérience. En conséquence, ce qui m'inquiète, en lisant la note de notre chercheur, c'est que les dispositions d'appel aient été abolies. Y a-t-il donc un recours quelconque? Je constate que le ministre n'intervient plus dans le processus. Or, si je songe à l'époque où j'étais moi-même ministre, je dois vous dire que j'aimerais voir dans ce projet de loi quelque chose qui obligerait, pour le moins, le BSIF à informer le ministre.

Le sénateur Angus: Pourquoi le BSIF?

Le sénateur Kelleher: Parce que c'est lui qui intervient. Je comprends que vous ne vouliez pas faire intervenir le ministre trop tôt dans le processus, pour qu'il n'ait pas à prendre la même décision deux fois, mais ne croyez-vous pas qu'il faudrait exiger au minimum que le ministre — c'est-à-dire le gouvernement — soit tenu informé des mesures qui seront prises?

Si vous me dites qu'il serait bien téméraire pour un fonctionnaire de prendre une telle décision sans prévenir le ministre, je vous rétorquerai qu'on a déjà vu de drôles de choses dans la fonction publique. Par exemple, dans l'affaire Airbus, nous avons un ministre de la Justice et un solliciteur général qui veulent nous faire croire qu'ils ne savaient strictement rien des mesures prises par les fonctionnaires. Je vous demande donc s'il ne serait pas légitime d'exiger ici que le ministre soit au moins informé. Après tout, c'est lui qui doit rendre des comptes au Parlement.

Deuxièmement, pour en revenir à cette question d'appel, je m'inquiète de constater que les dispositions qui existaient à ce sujet semblent avoir été retirées.

Je comprends parfaitement que vous ne vouliez pas que les mesures requises pour régler le problème soient interminablement bloquées devant les tribunaux. Je suis parfaitement d'accord avec vous là-dessus, mais cela ne doit pas nous empêcher de donner au moins le droit aux propriétaires de l'établissement financier de faire vérifier par une tierce partie les mesures décidées par le BSIF. Que pourriez-vous donc proposer à cet égard?

Je serai franc avec vous, je n'ai reçu ce document qu'aujourd'hui. Je n'ai rien à vous proposer mais je crois qu'il devrait y avoir un recours quelconque.

Mr. Le Pan: Je vais répondre à vos deux questions. La première concerne le rôle du ministre, la deuxième, le processus d'appel.

Je comprends ce que vous dites au sujet de votre expérience personnelle, mais je dois préciser que la situation dont nous parlons est légèrement différente dans la mesure où, dans le projet

minister will not exercise his public interest veto before the superintendent wanders off to get an application for a winding-up court. I do not think the minister is totally out of the loop from a legislative perspective.

Senator Kelleher: But that is for a winding-up court. You are correct. That may take care of it for that situation.

Mr. Le Pan: But there are other situations in which the minister must still be involved, but on a public interest basis, for example, with compliance orders.

Senator Kelleher: But it is a negative, not a positive. You can go ahead and do it, unless the minister advises the superintendent that it is not in the public interest to do so. If I had my druthers, I would rather put a positive spin on it and say that you are required to advise him.

Mr. Le Pan: The fact that the minister has the right to exercise that veto means that OSFI must advise him. The issue of advice is separate from the issue of a minister's involvement. If the minister has a formal involvement, I do not see how the superintendent cannot advise him. Indeed, we would expect — and, I would expect this also — him to do so.

There have been discussions between staff of the department and staff of OSFI about a protocol concerning exactly how this will work. It was similar to what I described to Senator Angus. They would still get an MMO, and so forth. He will still get the advice, and so on, in order to make the decision.

Senator Kelleher: I am always happier to have it the other way around, namely, to put an obligation on you to report. It is just a fear that I have. You have my argument on that point.

Second, what about the fact that we have removed any appeal process here? What recourse do I have, as the CEO of bank Le Pan, if I think my brother Le Pan has screwed me? To whom do I have recourse?

Mr. Le Pan: I do not think we have totally removed the appeal process. It is important, as you say, that there be the possibility for recourse for someone who thinks they have been treated badly by the whole process.

The existing system contains, first, a right of representation. There remains a right of representation to the superintendent related to his determination.

Senator Kelleher: Is that in the act itself now?

Mr. Le Pan: Yes it is.

Senator Kelleher: That has not been removed. Therefore, I can make representation to you?

Mr. Le Pan: Yes, you can. That is done first.

Senator Kelleher: And what if I disagree with you?

Mr. Le Pan: Secondly, if the minister has the possibility of exercising a public interest veto on judicial grounds, in order to prevent the possibility of judicial review, a minister who is not

de loi, on oblige explicitement le surintendant à veiller à ce que le ministre n'appose pas son veto au nom de l'intérêt public, avant qu'une demande de liquidation ne soit adressée aux tribunaux. De ce fait, je ne pense pas que le ministre est totalement écarté du processus, d'un point de vue juridique.

Le sénateur Kelleher: Vous avez raison en ce qui concerne une demande de liquidation adressée à un tribunal. Cela résout peut-être ce problème.

M. Le Pan: Il existe d'autres cas où le ministre devra quand même intervenir, mais dans l'intérêt public, par exemple, au moyen d'une ordonnance d'exécution.

Le sénateur Kelleher: Mais c'est un processus négatif, pas positif. En effet, cela veut dire que le surintendant a les coudées franches tant et aussi longtemps que le ministre ne s'oppose pas à sa décision dans l'intérêt public. Pour ma part, je préférerais une procédure plus positive suivant laquelle vous seriez obligé de l'informer.

M. Le Pan: Le fait que le ministre ait le droit d'exercer ce veto signifie que le BSIF doit l'informer. Cette question d'information est bien distincte de celle de l'intervention du ministre. Si celui-ci intervient directement, je ne vois pas comment le surintendant pourrait ne pas l'informer. De fait, nous nous attendons clairement — et je m'y attends aussi personnellement — à ce qu'il le fasse.

Notre ministère a examiné avec le BSIF la procédure détaillée qui pourrait s'appliquer à cet égard. C'est similaire à ce que je décrivais au sénateur Angus. Il y aurait toujours des notes qui seraient adressées au ministre et celui-ci aurait toutes les informations requises pour prendre la décision.

Le sénateur Kelleher: Je préfère cependant toujours l'autre méthode, c'est-à-dire que l'on adopte des dispositions explicites établissant une obligation. Quoi qu'il en soit, vous connaissez maintenant mon point de vue là-dessus.

Que pouvez-vous donc me dire à présent au sujet du processus d'appel? Supposons que je sois le P.D.G. de la Banque Le Pan. J'estime que mon frère m'a roulé, que puis-je faire? Auprès de qui puis-je tenter un recours?

M. Le Pan: Je ne pense pas que nous avons totalement aboli le processus d'appel. Comme vous le dites, il est important que quiconque estimant avoir subi un préjudice dans tout ce processus puisse avoir un recours.

Dans le système actuel, on a le droit d'exposer sa position au surintendant, au sujet de sa décision, et ce droit demeure.

Le sénateur Kelleher: Est-ce prévu dans la loi actuelle?

M. Le Pan: Oui.

Le sénateur Kelleher: Et ce droit n'est pas aboli dans le projet de loi? Par conséquent, je pourrais toujours m'adresser à vous?

M. Le Pan: Oui. C'est ce qu'il faut faire en premier lieu.

Le sénateur Kelleher: Et si je ne suis pas d'accord avec vous?

M. Le Pan: Deuxièmement, si le ministre a la possibilité d'exercer son veto dans l'intérêt public, pour des raisons judiciaires, c'est-à-dire pour éviter une révision judiciaire, il se

prepared to hear something from a company will have some difficulties. Under the existing system, people have a right of representation. Exactly the former of that has been subject to a lot of ministerial discretion. A minister, as a practical matter — that is, because of the judicial review problem if he did not do so — will hear someone who wants to appeal to him.

Senator Kelleher: Could we stop there for a moment? I am sorry to be interrupting, but I prefer to do this as we go along.

I am aware of many instances, unfortunately, where ministers do not want to hear or listen, and they do not meet with you or see you. This is a fact of life. It does not matter which government is in power. I should like to see something more. I agree with you totally that minister would be foolish politically if he did not see someone, but we have lots of instances where ministers do not see people. They are just not available.

Mr. Le Pan: I understand that. Coming back to your original question, the real issue in my mind is: Is there an appeal process here? Ultimately, the appeal process is a judicial review of the decision of the superintendent or the minister. Before that, there is the possibility for an argument in winding-up court. Indeed, that is probably where the argument should occur, on the merits, if there is a dispute over the merits of the particular case.

The reality in financial institutions is that once someone has moved, yes, there is value that, ultimately, is irrevocably gone. The ultimate remedy is some kind of judicial review. It could go farther than that if people want to get into damages, et cetera. That is up to them. That does not differ from the existing structure.

The change to which you refer takes out the formal appeal right to the Federal Court. From our perspective, the notion that if one wants to argue merits, it should start in the winding-up court; and if one wants to argue the process, one should go for judicial review, seems to us to be an adequate set of remedies. This comes from the principle that once one has reached this stage, we are very far along. There have been a lot of other stages in advance, including a lot of transparency about how the regulatory structure works, and a lot of opportunity for people to know what they must do to get themselves onside. Ultimately, in a number of cases, this will be triggered by some kind of formal determination by the superintendent that more capital is necessary. If we ultimately want early intervention, my position is that there must be a balance between the rights of shareholders, companies, whatever, and the rights of policyholders and creditors generally. I do not think we have totally removed the process here.

Senator Kelleher: If I am being wound up, you are right. I have the right to raise that issue before the court. However, if I am being taken over, I am not being wound up.

heurtera à de graves difficultés s'il refuse d'entendre les parties concernées. Dans le système actuel, les gens ont tout à fait le droit de faire connaître leur point de vue. Bien qu'il jouisse d'une latitude considérable à cet égard, il est clair que le ministre sera naturellement porté à entendre quiconque veut s'adresser à lui — ne serait-ce que pour éviter le problème de la révision judiciaire qui se poserait si l'on refusait d'entendre la partie requérante.

Le sénateur Kelleher: Puis-je vous interrompre un instant? Je regrette mais je préfère intervenir tout de suite.

Nous savons bien cependant qu'il est des cas où des ministres ne veulent pas entendre certains requérants; ils ne veulent pas les rencontrer. Et cela n'a rien à voir avec le parti politique au pouvoir. C'est pourquoi j'aimerais que l'on aille un peu plus loin. Je suis parfaitement d'accord avec vous quand vous dites que le ministre qui refuserait d'entendre un requérant commettrait sans doute une gaffe politique, mais vous savez bien que cela arrive souvent. Les ministres disent simplement qu'ils ne sont pas disponibles.

M. Le Pan: Je comprends. Pour en revenir à votre première question, le fond du problème, pour moi, est de savoir s'il existe effectivement un processus d'appel. Au bout du compte, le processus d'appel se ramène à la révision judiciaire de la décision prise par le surintendant ou le ministre. Avant cela, il y a toujours la possibilité d'une argumentation devant le tribunal chargé de la liquidation. C'est en fait là que doit se faire l'argumentation sur le fond du litige, si celui-ci fait l'objet d'un différend.

Il est un fait que si une institution financière disparaît, c'est une valeur qui disparaît à jamais. Donc, la révision judiciaire, sous une forme ou une autre, constitue bien le recours ultime. Les choses peuvent aller plus loin, par exemple, si les gens veulent être indemnisés. Il leur appartient de décider. Mais cela n'est pas différent de ce qui existe déjà.

À la suite du changement dont vous parliez, le droit d'appel formel est désormais intenté au niveau de la Cour fédérale. Pour notre part, nous estimons que les recours prévus sont suffisants, à savoir que si quelqu'un veut arguer du bien fondé d'une cause, il doit d'abord s'adresser au tribunal chargé de la liquidation et que si c'est la procédure qu'il veut remettre en question, il doit alors opter pour une révision judiciaire. Tout cela par du principe selon lequel, quand on en arrive à cette étape, on a déjà parcouru beaucoup de chemin. Plusieurs étapes auront précédé celle-ci: il aura, notamment, été amplement question de la façon dont fonctionne la structure réglementaire et les gens auront eu, à maintes reprises, l'occasion de savoir ce qu'ils doivent faire pour participer au processus. Au bout du compte, dans certains cas, tout cela aura été déclenché par la décision officielle du surintendant d'exiger un apport de capital supplémentaire. Si nous voulons favoriser une intervention rapide, j'estime que nous devons faire la part entre les droits des actionnaires et ceux des entreprises ou autres, et les droits des souscripteurs et des créanciers en général. Donc, je ne pense pas que nous ayons entièrement supprimé le processus dans ce cas.

Le sénateur Kelleher: Si je suis mis en liquidation, vous avez raison, j'ai le droit de porter ma cause devant les tribunaux. Mais si je fais l'objet d'une prise de contrôle, je ne suis pas mis en liquidation.

Mr. Le Pan: Taken over by whom?

Senator Kelleher: By you, and running it. There is a difference here, as I understand it. I am not so bad that I will be wound up. I am not a bad basket case. What about the situation in which you move in on me?

Mr. Le Pan: Can you be more precise on what "move in on" means?

The Chairman: Do you mean "taken control of" but not with the intention of winding up?

Senator Kelleher: Yes, not with the intention of winding me up.

Mr. Le Pan: There are two situations in which that might be relevant. The first, which is explicitly provided for, is the taking control of assets. That is always a temporary proposition, essentially pending the process of some further consideration by the minister. That can only last for 16 days. They then must go through the consideration of whether or not the minister wants to exercise his powers, veto, and so forth. That is before you ever get to the winding-up court.

That is there in the current statute. There is not a right of appeal from that per se in a right of representation of the minister on taking control of the assets. That is there when the superintendent is of the view that, "Holy smokes, we must make sure that the assets are protected because we do not know what is happening here. Assets could be moving and money could be running. We better take control of the assets before value walks away." It is a short-term and temporary thing. It has been used very infrequently under the existing statute. I expect it will not be used very often under the new statute either.

Your "without a winding-up possibility" implies the notion that the superintendent would take over and run the institution for a significant period of time. To my knowledge, in all the time that I have been associated with this, we have not done that.

Senator Kelleher: Are we not giving you new and expanded powers?

Mr. Le Pan: There are no provisions to take over and run an institution for long periods of time contained in this bill.

We are not looking at a situation where we will be running the institution pendant des mois and des mois. As a practical matter, we have never done that. But some people think we should be able to do so and be able to turn it back to a healthy institution. As I said in my opening remarks, I very much doubt that that is real. Basically, when OSFI takes control, it is a precursor to a winding-up order within a matter of days.

If we are trying to push for some kind of solution other than a winding-up solution, OSFI is doing that with the strong suggestion

M. Le Pan: Prise de contrôle par qui?

Le sénateur Kelleher: Par vous, qui m'administrerez. Il y a une différence, d'après ce que je crois comprendre. Imaginons que je ne sois pas mauvais au point d'être mis en liquidation, que je ne sois pas une cause perdue. Comment ça se passerait quand vous me tomberiez dessus?

M. Le Pan: Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par «tomberiez dessus»?

Le président: Est-ce que vous voulez parler de prise de contrôle, sans que la liquidation soit envisagée?

Le sénateur Kelleher: Oui, l'intention ne serait pas de me mettre en liquidation.

M. Le Pan: Eh bien, il y a deux cas de figures possibles. Le premier, qui est explicitement prévu dans les textes, est celui de la prise de contrôle des actifs. Il ne peut s'agir que d'une proposition temporaire, valable pour un maximum de 16 jours, en attendant que le ministre prenne une décision définitive. Pendant ce temps là, il faut déterminer si le ministre va exercer son pouvoir, son droit de veto, et ainsi de suite. Cette étape intervient avant que la cause ne soit portée devant un tribunal chargé de la liquidation.

C'est ce qui est prévu dans la législation actuelle. Le droit de représentation auprès du ministre, relativement à la prise de contrôle des actifs, n'est assorti d'aucun droit d'appel en tant que tel. À ce stade, le surintendant se dit que ça sent le roussi, qu'il vaut mieux protéger les actifs parce qu'on ne sait jamais ce qui risque de se produire, qu'ils peuvent changer de main et que les capitaux risquent de disparaître. Il estime alors que mieux vaut prendre le contrôle des actifs avant que la compagnie ne parte en fumée. Mais il s'agit d'une procédure à court terme, temporaire, à laquelle on a eu que peu souvent recours en vertu de la législation actuelle. Je pense d'ailleurs qu'on ne l'appliquera pas plus dans le cadre de la nouvelle législation.

Si, comme vous le dites, il ne s'agit pas d'un cas de liquidation, cela revient à dire que le surintendant prendrait le contrôle de l'institution et l'administrerait pendant pas mal de temps. À ma connaissance, et depuis que je travaille dans ce secteur, nous n'avons jamais fait cela.

Le sénateur Kelleher: Est-ce qu'on ne vous donne pas des pouvoirs nouveaux et élargis?

M. Le Pan: Rien, dans ce projet de loi, ne prévoit que nous puissions prendre le contrôle d'une institution pour l'administrer sur une longue période.

Il n'est pas question de situation où l'on administrerait une institution pendant des mois et des mois. À toutes fins utiles, nous ne l'avons jamais fait. Mais d'aucuns estiment que nous devrions pouvoir le faire, afin de remettre l'institution sur les rails. Comme je l'ai dit dans mes remarques liminaires, je doute beaucoup que cette solution puisse être mise en oeuvre. Fondamentalement, la prise de contrôle par le BSIF annonce une liquidation à terme de quelques jours.

Quand le BSIF cherche une solution autre que la liquidation, il le fait à l'invitation des gestionnaires et des administrateurs de

by managements and boards of directors that they should sell, perhaps with CDIC assistance. That has been the experience.

Senator Kelleher: Why was it necessary to have the appeal provision in there and now remove it?

Mr. Le Pan: The Federal Court provision was put in as an afterthought. It was added at the end of the 1992 stuff. It was not there prior to the 1992 legislation. Our sense was that, if we are trying to get some reasonable balance between early closure and people not using a Federal Court action to frustrate a process of dealing orderly with assets, creditors, and so on, it posed a potential for frustration. The only Federal Court action that I am aware of at this point is being argued on judicial review grounds and not on questions of fact. We thought, therefore, that that would be an appropriate substitute.

Senator Kelleher: When you take something like that out — and I confess that I do not know much about bankruptcy law — does it in any way preclude the owners of these institutions from going to court to have the order reviewed?

Mr. Le Pan: Are you referring to reviewing the action or lack thereof on the part of the superintendent or the minister?

Senator Kelleher: Yes.

Mr. Le Pan: As I said, they can go to court.

Senator Kelleher: That is the question I am asking. When you take it out of the act, am I left with a right of review?

Mr. Le Pan: You have a right of review on the grounds that the minister or the superintendent acted capriciously or did not take account of information he should have taken account of, et cetera.

The Chairman: Mr. Wyatt, do you agree with that?

Mr. Douglas R. Wyatt, General Counsel, General Legal Services, Department of Finance: Yes. Section 18.1 of the Federal Court Act provides for judicial review of the superintendent's actions on the basis of error of law, misapprehension of the evidence, jurisdiction or procedural unfairness — the usual grounds for review.

Senator Stewart: Is "public interest" defined in the bill; or is the meaning already established in the jurisprudence?

Mr. Le Pan: It is not defined in this bill. "Public interest" has been used in several other statutes.

Mr. Wyatt: It is not defined in this bill. There is no clear legal definition of "public interest". It is for the minister to decide the grounds on which he will intervene.

The Chairman: I am addressing this comment to Senator Stewart. I do not know of any act that defines the term "public

l'institution estimant qu'ils devraient peut-être vendre, éventuellement avec l'aide de la SADC. C'est ainsi que ça s'est produit dans le passé.

Le sénateur Kelleher: Mais pourquoi avait-on jugé que ce droit d'appel qu'on vient de retirer était nécessaire auparavant?

M. Le Pan: La disposition relative à la Cour fédérale est le résultat d'une réflexion après coup. On l'a ajoutée après l'exercice de 1992. Elle n'était pas là avant la version de 1992. Nous nous étions dit que si l'on essayait de parvenir à un équilibre raisonnable entre une fermeture rapide et l'absence de recours en Cour fédérale qui aurait visé à entraver la procédure de règlement — relativement aux actifs, aux créanciers et au reste —, les gens risqueraient de se sentir frustrés. La seule cause devant la Cour fédérale dont j'ai entendu parler est débattue relativement à la révision judiciaire, et non sur des questions de faits. Nous avons donc estimé que ce changement serait approprié.

Le sénateur Kelleher: Quand vous enlevez quelque chose comme ça, et je vous avoue que je ne connais pas grand chose à la Loi sur la faillite, est-ce qu'on n'empêche pas d'une façon ou d'une autre, les propriétaires de ces institutions à se tourner vers les tribunaux afin de demander une révision de l'ordonnance?

M. Le Pan: Vous parlez d'une révision de la mesure prise ou de l'absence de mesure par le surintendant ou le ministre?

Le sénateur Kelleher: Oui.

M. Le Pan: Comme je le disais, ils peuvent se pourvoir en justice.

Le sénateur Kelleher: C'est la question que je vous pose. Si vous enlevez cela de la loi, est-ce que je conserve mon droit à une révision?

M. Le Pan: Vous avez le droit à une révision si vous invoquez le fait que le ministre ou le surintendant a agi de façon arbitraire et n'a pas, comme il aurait dû le faire, tenu compte de certains renseignements, et ainsi de suite.

Le président: Monsieur Wyatt, vous êtes d'accord avec cela?

M. Douglas R. Wyatt, avocat général, Services juridiques généraux, ministère des Finances: Oui. L'article 18.1 de la Loi sur la Cour fédérale dispose que les mesures prises par le surintendant peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire en cas d'erreur de droit, d'interprétation erronée de la preuve, d'iniquité en matière de procédure ou de juridiction — qui sont les motifs habituellement invoqués pour une révision.

Le sénateur Stewart: Dans le projet de loi, définit-on l'«intérêt public», ou le sens découle-t-il de la jurisprudence?

M. Le Pan: Ce n'est pas défini dans ce projet de loi. Mais l'«intérêt public» a été utilisé dans bien d'autres lois.

M. Wyatt: Mais ce n'est pas défini dans ce projet de loi. Il n'y a pas de définition légale, claire, de ce qui est l'intérêt public. Il n'appartient pas au ministre de décider des motifs de son intervention.

Le président: Je m'adresse ici au sénateur Stewart. Je ne connais pas de loi où l'on définit l'expression «intérêt public»,

interest", although I know of a whole lot of other acts that include the term "public interest." Do you know if it is defined elsewhere?

Senator Stewart: No, I do not believe that it is defined. When I heard that this was the ground on which the minister could veto, I thought I knew what was meant. I then began to wonder if I knew what "public interest" was, or if it is defined in the bill, or if the minister will know what it is. I suppose one minister might decide that it is one thing and another might decide it is another, in which case we have bad legislation.

Mr. Le Pan: You may have a different perception of "public interest". Presumably, there will be a reasonably consistent view of the financial condition. I am not sure that the implication that it would be decided differently by different people implies that one has bad legislation.

Senator Stewart: Let us imagine two ministers. One might say, "All right. This is very hard on so-and-so, whom I happen to know, but, sorry, it has no broad implication."

Another minister might quite conscientiously say, "Sure, this has no direct, broad implication, but it is bad that someone who has tried very hard should be dealt with by OSFI in this way. That is bad governance and, consequently, contrary to the public interest for OSFI to have done what OSFI has done."

I can make two conscientious arguments coming to those two conclusions. I am uneasy about the language.

Mr. Le Pan: As a practical matter, aside from any errors of fact or process, the institution in question is either insolvent, about to be insolvent, or very seriously under-capitalized.

In that situation, absent errors of fact or capriciousness in that determination, there will be a fairly important kind of public interest override. We are talking about institutions where the measurement situation is such that the institution may believe that it has positive capital but that capital may be eroding very rapidly.

The measurement difficulties in determining the difference between 1 per cent or 2 per cent capital and -1 per cent or -2 per cent are enough that the institution may well be technically insolvent.

Only some very serious public interest considerations could lead a minister to override the ultimate decision to close it immediately because everyone is losing more and more as each day goes by.

As a practical matter, the two key-system as described requires some broad public interest of serious import before the override is exercised, again, absent some process of capriciousness. Perhaps a minister would see that capriciousness and take it into account. He could judge that certain facts have not been considered. However, leaving those situations aside, the process is appropriate.

même si je sais qu'il y a bien d'autres lois où il en est question. À votre connaissance, est-ce que ça été défini ailleurs?

Le sénateur Stewart: Non, je ne le pense pas. Quand j'ai appris que le ministre pouvait imposer son veto pour ce motif, j'ai cru comprendre ce que cela signifiait. Puis, j'ai commencé à me demander si je savais vraiment ce qu'était l'«intérêt public», si c'était défini dans la loi ou encore si le ministre savait ce qu'il fallait entendre par là. Si chaque ministre peut y aller de sa propre définition, alors la loi n'est pas bonne.

M. Le Pan: Peut-être vous faites-vous une idée différente de ce qu'est l'intérêt public. On peut s'attendre à ce que les gens perçoivent tous, à peu près de la même façon, la situation financière. Je ne pense pas que le simple fait de sous-entendre que différentes personnes puissent prendre des décisions différentes revienne à dire que cette loi est mauvaise.

Le sénateur Stewart: Imaginons deux ministres. L'un pourrait dire: «Fort bien. Cette personne que je connais se retrouve dans une situation très difficile mais je suis désolé, je ne vois pas de conséquences généralisées».

Un autre pourrait, de façon tout aussi consciencieuse, déclarer: «Certes, il n'y a pas là de conséquences généralisées, directes, mais il est regrettable que quelqu'un qui a essayé aussi fort soit obligé de traiter avec le BSIF de cette façon. J'estime que le BSIF n'a pas bien administré le dossier et qu'il a agi de façon contraire à l'intérêt du public».

Je peux donc formuler deux arguments en toute conscience et parvenir à deux conclusions différentes. Je n'aime pas ce libellé.

M. Le Pan: À toutes fins utiles, et sauf s'il y a eu vice de procédure ou erreur de fait, l'institution en question est soit insolvable, soit sur le point de l'être, soit encore très gravement sous-capitalisée.

Le cas échéant, en l'absence d'erreurs de fait ou de décisions arbitraires, il faut que l'intérêt du public domine assez nettement. Nous parlons ici d'une situation où, après évaluation, l'institution peut croire que son solde de fonds propres est positif alors que celui-ci s'érode rapidement.

L'évaluation de la situation est assez délicate pour qu'une institution ne détecte pas la différence entre un ou deux pour cent et moins un ou moins deux pour cent, de sorte qu'elle risque de se retrouver en situation d'insolvabilité.

Ce n'est que si l'intérêt du public était gravement menacé qu'un ministre pourrait être appelé à renverser la décision définitive de fermer immédiatement l'institution, puisque, après tout, tout le monde perdrait de plus en plus d'argent jour après jour.

En pratique, en vertu du système à deux volets que nous avons décrit, l'intérêt général du public doit être assez important pour que la décision soit renversée, encore une fois si la décision n'a pas été arbitraire. Un ministre pourrait juger que la décision a été arbitraire et en tenir compte. Il pourrait estimer que certains faits n'ont pas été pris en considération. Cependant, en l'absence de tels cas de figure, la procédure est adaptée.

If we are truly concerned about protecting depositors and policyholders in institutions which are almost insolvent, then some broad, serious public interest must be at stake. The public interest must be more broad than a vague notion of dislike for some particular action by the institution. The public interest requirement is inherent now in the relationships between the superintendent and the minister, given their respective powers and responsibilities under the statute. That requirement will still be there. That check and balance does exist.

With that check and balance system, some pretty important public interest must arise before anything gets vetoed. Potentially, the minister may need to bring some money to the table, for all I know, to solve the problem on the government's part before the veto can be exercised.

That reflects the seriousness of the situation. We want to close things down and also provide incentives to catch these things early. That is half the point. More than closing for the sake of closing, we want to provide incentives for people to avoid being in the position and to try to inject capital before reaching that stage.

If we want to create protection for policyholders, depositors and other creditors, that is, *de facto*, the kind of public interest concerns which must be addressed here. That is not a problem. That level of seriousness is required because the minister must justify keeping the institution open if he exercises his public interest veto while the superintendent is saying that, on his best judgment and assuming all the facts are correct, the institution in question is close to becoming, or is, insolvent. Meanwhile, people are out there transacting with it. What are the moral hazard problems? Ministers and superintendents must realize the required level seriousness before they override the closure.

Senator Stewart: You raise the possibility that the minister may have to find some money to support his concern for the public interest. Is there any provision for reporting to Parliament?

Mr. Le Pan: Yes, in the Financial Administration Act.

Senator Stewart: But on this point?

Mr. Le Pan: On a veto?

Senator Stewart: Yes. Does he have to report or notify the people to whom he will go to make good on his implied financial commitment?

Mr. Le Pan: He cannot make a guarantee unless he comes to Parliament. He cannot do those sorts of things.

I am on public record in this committee about the minister being asked for a bridge loan in the context of the Confederation Life situation; they turned it down. That option has been investigated from time to time. Ultimately, you must have a parliamentary appropriation.

Pour que nous puissions vraiment protéger les déposants et les souscripteurs d'institutions presque insolvables, nous devons être en présence d'un intérêt public réel et généralisé. Il doit être question de beaucoup plus que d'un vague sentiment consistant à ne pas aimer l'action de telle ou telle institution. Le critère d'intérêt public est à présent étroitement lié à la relation unissant le surintendant et le ministre, en ce qui a trait à leurs pouvoirs et à leurs responsabilités respectives, en vertu de la nouvelle loi. Ce critère sera maintenu. On trouve ici un mécanisme de surveillance et de contrepois.

Grâce à ce mécanisme, il faut que l'intérêt du public soit relativement important avant que le ministre puisse exercer son veto quelconque. D'après ce que je crois savoir, le ministre risque de devoir injecter un certain montant pour régler le problème au nom du gouvernement, avant de pouvoir exercer son droit de veto.

Cela montre bien le sérieux de notre approche. Nous voulons être en mesure de fermer des institutions mais, par ailleurs, nous voulons disposer de stimulants qui nous permettront d'être rapidement mis au courant de ce genre de situation. Voilà pour un aspect. Nous ne désirons pas avoir la possibilité de fermer les institutions par simple plaisir, nous voulons inciter les gens à ne pas se placer dans une telle situation et à essayer d'injecter les capitaux nécessaires pour ne pas en arriver là.

Puisqu'il est question de protéger les souscripteurs, les déposants et les autres créanciers, nous savons de fait le genre d'intérêt public que nous défendons. Là n'est pas la question. Un tel sérieux est nécessaire, parce que le ministre devra justifier sa décision éventuelle de maintenir l'institution ouverte en appliquant son veto au nom de l'intérêt public, alors que le surintendant, de son côté, a déclaré qu'au mieux de ses connaissances et à supposer que tous les faits sont exacts —, l'institution en question est sur le point d'être insolvable ou l'est déjà. Or, pendant tout ce temps, des clients continuent à faire affaire avec l'établissement concerné. Quels risques une telle situation présente-t-elle sur un plan moral? Les ministres et les surintendants doivent parvenir au niveau de sérieux voulu pour de renverser la décision de fermer l'institution.

Le sénateur Stewart: Vous avez soulevé la possibilité que le ministre ait à trouver de l'argent pour soutenir son intervention au nom de l'intérêt du public. Est-il prévu qu'il soit tenu de faire rapport au Parlement?

M. Le Pan: Oui, dans la Loi sur l'administration financière.

Le sénateur Stewart: Mais sur ce point en particulier?

M. Le Pan: Sur le droit de veto?

Le sénateur Stewart: Oui. Doit-il informer ceux vers qui il se tournera pour pouvoir donner suite à son engagement financier, doit-il leur faire rapport?

M. Le Pan: Il ne pourra fournir aucune garantie avant de s'être adressé au Parlement. Il ne peut faire autrement.

J'ai été cité, à ce comité, au sujet de la demande d'un prêt-relai qui avait été adressée au ministre dans l'affaire de la Confédération Vie; le prêt avait été refusé. À l'époque, cette décision avait fait l'objet d'une enquête. En fin de compte, il faut avoir un crédit parlementaire.

Senator Stewart: Are you saying that, in the situation where the minister feels that he should exercise a veto in the public interest and where this would entail money, he must go to Parliament before he can exercise his veto?

Mr. Le Pan: He ultimately must come to Parliament to advise.

Senator Stewart: Yes, ultimately. However, you have been good at giving us sequences, so I am asking you about this sequence.

Mr. Le Pan: That depends on the circumstances. In the case of the Bank of British Columbia, it was necessary to come to Parliament on 24 hours' notice to deal with some issues of preferred creditors and other matters. An emergency piece of legislation was put through.

In some circumstances, a institution may be technically insolvent or close to insolvency; yet for some reason or other, a broad public interest says that we should not protect depositors and creditors. You can imagine that ministers would seek appropriation authority on a short-term, interim basis. It is not possible to make a rule in advance about this.

There is precedent for various kinds of relationships with ministers and Parliament when money must be put into a situation. There have not been many of those. It is hard to know exactly how it would be handled, but it is possible the minister could come contemporaneously for some kind of authority or some notice of authority.

That situation would be no different under this legislation than it is under the current legislation. That is an important point. Ministers always get to make those kinds of decisions if they are asked. This bill does not really change that situation.

Senator Kelleher: The present act gives the right to have an appeal. That is easier than going to court to ask for a judicial review. There is a much heavier onus on an applicant asking for a judicial review than there is when a direct right of appeal lies within the statute itself. At least, that is my understanding of the law. It certainly is not learned. Asking for a judicial review is not easy; yet that is being forced on the person in this circumstance. Under the existing legislation, he has a right of appeal. Is that not correct?

Mr. Le Pan: We are back to my balance point again. Here, an institution has gone through a set of stages. There has been, for example, a formal notification of inadequate capital pursuant to the statute with a time period for redress.

In all likelihood, there was failure to redress and, potentially, some extensions at the request of applicants. That is what normally happens.

We are really at the end of the process. If there is some serious area of fact or process, a person will not have much difficulty starting a judicial review process.

Experience suggests that, in some situations, people do not want to act or cannot act yet do not want to give up. At some

Le sénateur Stewart: Autrement dit, si le ministre estime qu'il doit exercer son veto au nom de l'intérêt public et que, pour cela, il doit trouver de l'argent, il doit d'abord s'adresser au Parlement?

M. Le Pan: En fin de compte, il devra toujours comparaître devant le Parlement pour l'informer.

Le sénateur Stewart: Oui, en fin de compte. Mais comme vous avez excellé à nous rappeler le déroulement des événements, je vous demande comment les choses s'enchaînent ici.

M. Le Pan: Tout dépend des circonstances. Dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, il a fallu comparaître devant le Parlement à 24 heures de préavis pour régler certains aspects concernant les créanciers privilégiés et d'autres questions. On a alors adopté d'urgence une mesure législative.

Dans certains cas, l'institution peut être techniquement insolvable ou sur le point de l'être et pourtant, pour une raison ou une autre, au nom de l'intérêt du public généralisé, il convient de ne protéger ni les déposants, ni les créanciers. On peut facilement imaginer que les ministres voudront obtenir des crédits, sur une base temporaire, à court terme. Il n'est pas possible d'établir d'avance une règle à ce sujet.

Il existe de nombreux précédents sur le plan des relations entre les ministres et le Parlement, pour ce qui est de l'utilisation des fonds. Il est difficile de savoir exactement comment les choses se passeraient ici, mais le ministre pourrait toujours demander un crédit ou déposer un avis de demande de crédit.

La situation ne serait pas différente, sous cette nouvelle loi, que sous le coup de la loi actuelle. C'est là une chose importante. Les ministres prendront toujours ce genre de décision si on le leur demande. Le projet de loi ne change rien à cela.

Le sénateur Kelleher: La loi actuelle confère un droit d'appel. Cette formule est plus facile que d'avoir à demander une révision judiciaire, laquelle impose un fardeau beaucoup plus lourd sur la partie requérante que l'appel, quand celui-ci est prévu dans la loi. C'est du moins ainsi que j'interprète le droit. Il n'y a certainement rien de bien savant dans tout ça. Il n'est pas facile de demander une révision judiciaire et pourtant, dans ce cas, c'est ce qu'on exige de la personne. Dans le cadre de la loi actuelle, la personne a un droit d'appel, n'est-ce pas?

M. Le Pan: Eh bien, on en revient à ma question de l'équilibre. Arrivée à ce stade, une institution est passée par plusieurs étapes. Par exemple, elle aura reçu un avis officiel d'insuffisance de capitaux en regard des dispositions de la loi, et se sera vue fixer un délai pour redresser la situation.

Ce qui se produisait le plus souvent, avant, c'est que l'institution ne parvenait pas à redresser la situation et un sursis lui était alors accordé à sa requête.

Là, on arrive au terme de la procédure. S'il y a un grave vice de procédure ou une grave erreur de fait, il ne sera pas difficile à la personne concernée de lancer une procédure de révision judiciaire.

À l'expérience, nous avons pu constater que, dans certains cas, les gens ne peuvent ou ne veulent pas agir, pourtant, ils se refusent

point, we must bring it to a close for the broader interest. These people are operating at 25-to-1 or 50-to-1 leverage ratios.

Senator Kelleher: I do not disagree with you. You must have some reason for removing it; I suppose that is it.

Mr. Le Pan: We did not want a federal court application to frustrate the winding-up process when it was appropriate, that is correct. However, I would not agree with your characterization that all appeal rights are removed. There is a right of judicial process. If, for some reason, the process is not adequately done, the mechanism is there to address that and it will be used.

Senator Kelleher: The appeal rights, to some extent, are diminished.

Mr. Le Pan: I agree.

Senator Stewart: On page 2 of your statement, you refer to "expert intermediaries, the analyst and rating community". Which clause in the bill are we dealing with there?

Mr. Le Pan: Some of the disclosure matters did not require change in legislation in order to become effective. Some of that merely required further release of regulatory information that OSFI now collects. There is no clause in the bill that relates to that.

There are some clauses in the bill related to regulation-making authority for certain information that the institutions themselves will be required to publish, as well as a requirement for institutions which do not now have annual statements available to make them available on request. I will get a reference for you in a moment to that part in the bill.

Senator Stewart: I read a story emanating from Washington concerning the relationship of some of these rating agencies and the institutions they rate. Are you familiar with the problem that has arisen and became public approximately two months ago, namely, that some of the rating agencies are asked to rate? In that case, the rating agency is likely to give the financial institution a pretty good rating. Are you familiar with that?

Mr. Le Pan: I am aware of the issue. I am not sure I am directly aware of your U.S. example two months ago, but I am aware of the general issue.

Senator Stewart: I understand that it has heated up in the United States. I wonder if it has heated up here. I noticed this story because it related to the apparent sudden change in the rating in the case of Confederation Life.

Senator Perrault: That was dramatic.

Senator Stewart: There was a dramatic change almost overnight. Is anything contemplated to ensure that these rating agencies, on which some people rely heavily, are indeed

à abandonner la partie. À un moment donné, nous n'avons d'autre choix que de fermer l'institution au nom de l'intérêt général. Ces gens-là appliquent des ratios de levier de 25 à 1 ou de 50 à 1.

Le sénateur Kelleher: Je ne vous contredis pas. Je suppose que telle est la raison pour laquelle vous deviez retirer cette disposition.

M. Le Pan: Il est un fait que nous ne voulions pas qu'un recours devant la Cour fédérale vienne entraver la procédure de liquidation quand celle-ci est justifiée. Cependant, je ne suis pas d'accord avec vous quand vous dites que tous les droits d'appel ont été supprimés. Les gens ont encore le droit de se prévaloir d'un processus judiciaire. Si, pour une raison ou une autre, le processus n'est pas suivi comme il faut, on pourra toujours se prévaloir du mécanisme en place.

Le sénateur Kelleher: Mais dans une certaine mesure, les droits d'appel sont réduits.

M. Le Pan: J'en conviens.

Le sénateur Stewart: À la page 2 de votre allocution d'ouverture, vous parlez des «intermédiaires spécialisés, des analystes et des agences de notation». De quel article du projet de loi est-il question ici?

M. Le Pan: Pour qu'elles soient effectives, il n'est pas nécessaire que certaines questions de divulgation fassent l'objet d'une modification dans la loi. Avant, il fallait simplement, dans certains cas, divulguer des informations réglementaires qui sont à présent recueillies par le BSIF. Aucun article du projet de loi ne porte sur cela.

Certains articles portent sur l'autorité réglementaire relative à certaines données que les institutions seront tenues de publier, ainsi que sur l'obligation faite aux institutions qui ne produisent normalement pas d'états financiers, d'en établir à la demande. Je vous dirai dans un instant où cela se trouve exactement dans le projet de loi.

Le sénateur Stewart: J'ai lu un article sur un cas qui s'est produit à Washington, à propos des liens entre certaines agences de notation et les institutions qu'elles évaluent. Êtes-vous au courant de l'incident qui vient d'avoir lieu dans ce domaine et qui a été rendu public il y a deux mois, à savoir que des institutions financières ont invité des agences de notation à les évaluer et que, dans ce cas, ces agences ont été portées à leur accorder une cote plutôt élevée. Êtes-vous au courant de cela?

M. Le Pan: Oui. Je ne suis pas certain de connaître tous les détails du cas que vous avez cité et qui s'est produit aux États-Unis il y a deux mois, mais je connais le problème en général.

Le sénateur Stewart: Je crois savoir que cela a fait du bruit aux États-Unis. Je me demande s'il s'est passé la même chose ici. Cette histoire m'a frappé parce que je n'ai pas manqué d'établir un rapport avec le changement d'évaluation qui s'est produit dans le cas de la Confédération Vie.

Le sénateur Perrault: Un changement spectaculaire.

Le sénateur Stewart: Un changement spectaculaire et soudain, presque instantané! Envisage-t-on de faire quoi que ce soit pour s'assurer que ces agences de notation, sur lesquelles certains

reliable? Are there too close relationships in some cases between the raters and the rated?

Mr. Le Pan: I return to my opening statement. My comment about the rating agencies and the expert intermediaries and the analyst community was basically to say that OSFI had spent considerable time talking to them about the kinds of information they now get from institutions, what institutions they do not get that kind of information from — I do not mean necessarily specific ones, but there are groups of them — and what other information might be useful. That was the comment in the opening statement. OSFI involved them in a process of consultation in developing the enhanced disclosure proposals.

On your broader question of the relationship between rating agencies and institutions, I am aware of the issue that you raised. The rating agencies would vehemently deny that they are not independent and worry about their own credibility in the marketplace. As well, we have situations where rating institutions rate institutions unasked, and the institutions are angry about that.

Ultimately, in the current environment, the check and balance on the rating agencies is essentially the marketplace and their credibility. The issue of who regulates the rating agencies is one that I have heard from time to time.

There are proposals floating around that the supervisor should require institutions to have a rating and that that should be formally part of a process that triggers certain actions automatically. I am not in favour of that precisely because of the kinds of issues you raise. The rating agencies will defend themselves. I do not want to come to a judgment about whether or not they are accurate in all cases.

Looking at the historical default rates, which is a matter of public record, for example, I recently saw records of default rates over 30 or 50 years on paper rated initially in various classes triple A, double A, and so forth. The original default rate on an originally triple A rated issue is minuscule. I am talking about two-tenths of one per cent over a long period of time. If you take that as a measure of accuracy of an initial rating, that is pretty good.

There may be cases where the big argument is whether some agencies move too quickly or too slowly. I expect that to be argued by various sides until the cows come home. The issue of regulating agencies gets into pretty slippery territory.

Senator Stewart: I wish to go to another topic, which is prompted by page 3 of the opening statement. You state why you do not require a separation between the appointed actuary and the chief financial officer in every case. You say that the bill provides that where the audit committee attests in writing that

comptent beaucoup, sont effectivement fiables dans leur jugement? Dans certains cas, les relations entre évaluateur et évalué ne sont-elles pas trop étroites?

M. Le Pan: J'en reviens à ma déclaration d'ouverture. Quand j'ai parlé des intermédiaires spécialistes, des spécialistes de l'analyse et des agences de notation, je voulais essentiellement dire que le BSIF a consacré beaucoup de temps à faire le point, avec eux, sur le genre de renseignements qu'ils obtiennent à présent des institutions, sur les institutions qui ne leur fournissent pas le genre de renseignements voulus — il n'était pas forcément question de les citer nommément, mais de mentionner les groupes auxquels elles appartiennent — et sur les autres renseignements susceptibles de leur être utiles. C'est à cela que je faisais allusion dans mon allocution d'ouverture. Le BSIF a amené les institutions à participer à un processus de consultation, dans le cadre de la formulation de notre mécanisme de divulgation renforcé.

Quant à votre question plus large, relativement aux liens qui unissent les agences de notation et les institutions, sachez que je suis au courant du problème que vous soulevez. Les agences de notation nieraient, avec véhémence, qu'elles ne sont pas indépendantes et qu'elles sont soucieuses de protéger leur crédibilité sur le marché. D'un autre côté, il y a des cas où les agences de notation évaluent, sans y être invitées, des institutions qui n'apprécient pas du tout la chose.

Au bout du compte, dans le contexte actuel, dans le cas des agences de notation, le mécanisme de surveillance et de contrepois est essentiellement constitué par le marché et par la crédibilité de ces agences. On a déjà soulevé, de temps en temps, la question de savoir qui régit les agences de notation.

Il y a des propositions qui flottent dans l'air, et selon lesquelles le superviseur exigerait que les institutions obtiennent une notation qui ferait partie, officiellement, du processus de déclenchement automatique de certaines mesures. Je ne suis justement pas d'accord avec cela, à cause du genre de problème que vous avez soulevé. Les agences de notation se défendront elles-mêmes. Je ne veux pas porter de jugement quant à la justesse de leur jugement, dans tous les cas.

À l'analyse du taux d'impayés sur une longue période, information qui appartient au domaine public, j'ai récemment constaté des taux d'impayés sur des périodes de 30 ou 50 ans, toutes catégories confondues qui, à l'origine, avaient pourtant été notés triple A, double A, et ainsi de suite. Mais le taux d'impayés des faits initialement cotés triple A est minuscule. Sur une longue période, on parle de 0,2 p. 100. Donc, partant, les notations initiales sont assez justes.

Dans certains cas, on pourra toujours se demander si certaines agences interviennent trop rapidement ou trop lentement. Je m'attends à ce qu'on débâte de cette question jusqu'à la Trinité. Tout ce dossier des organismes de réglementation nous entraîne sur un terrain plutôt glissant.

Le sénateur Stewart: Je veux passer à autre chose qui découle de ce que vous dites à la page 3 de votre déclaration liminaire. Vous y expliquez pourquoi vous n'interdisez pas systématiquement le cumul des fonctions d'actuaire désigné et de chef des finances. Vous déclarez qu'il est prévu, dans le projet de

the duties of both positions will be adequately performed and the actuarial duties will be performed in an independent manner, and the superintendent approves, the two positions may be held by one person. What clause is that?

Mr. Le Pan: The clause related to the disclosure is clause 12 of the Bank Act, for example, and there are similar clauses for the other statutes, as well as in the OSFI act.

The reference for the audit committee is clause 76, page 62.

Senator Stewart: Yes, that is right. It is page 63.

(a) the audit committee ... has provided the Superintendent with a written statement indicating that it is satisfied that the duties of both positions in the company will be adequately performed and that the actuarial duties will be performed in an independent manner; and

(b) the appointment or holding of the position is authorized by the Superintendent.

In what circumstances would the superintendent refuse to give his or her authorization?

Mr. Le Pan: One might be in consideration of whether the audit committee adequately looked at this issue. I would like Mr. Thompson to elaborate on that, because we have been thinking about those kind of criteria.

Mr. John R. Thompson, Assistant Superintendent Operations, Office of the Superintendent of Financial Institutions: Before I do that, I should like to say that we agree with this committee's recommendation that in most cases it is appropriate that these two functions be separated.

The type of criteria that would cause us to turn down an application by an audit committee would be, as Mr. Le Pan has suggested, where we disagree with the recommendations. Perhaps the actuary or the individual involved does not have a reasonable amount of experience and credentials to be both the actuary and the CFO for the institution because doing both tasks will be demanding.

If the institution was one of those institutions that we reported to the minister on our problem company list, we would feel that this was inappropriate, and we may not have yet notified the company that they were in this particular category. In most cases, companies should know that they are reported to the minister because they are a problem company, but if we have just recently put them in that category, we may not have yet informed them of that. It is that sort of consideration that would cause us to turn down an application.

Senator Stewart: Could you look at clause 162, page 118?

Clause 162 reads:

The *Payment Clearing and Settlement Act* is enacted as set out in the schedule.

We then turn to the scheduling and it is entitled, "An Act respecting the regulation of system for the clearing and settlement of payment obligations".

loi, que si le comité de vérification atteste par écrit que les fonctions de ces deux postes peuvent être remplies adéquatement, une même personne pourra les occuper avec l'accord du surintendant. Quel article précise cela?

M. Le Pan: Par exemple, l'article 12 de la Loi sur les banques qui traite de la divulgation, et on trouve d'autres articles semblables dans d'autres lois, comme dans la Loi sur le BSIF.

Le comité de vérification est mentionné à l'article 76, page 62.

Le sénateur Stewart: Oui, c'est exact. En fait c'est à la page 63.

a) le comité de vérification de la société fait parvenir au surintendant une déclaration écrite énonçant qu'il est convaincu que les fonctions des deux postes seront bien exercées et que les fonctions du poste d'actuaire seront exercées de façon indépendante;

b) le surintendant donne son autorisation.

Dans quelles circonstances le surintendant refuserait-il de donner son autorisation?

M. Le Pan: S'il jugeait, par exemple, que le comité de vérification n'a pas bien analysé la question. J'aimerais que M. Thompson vous en dise plus à ce sujet, parce que nous avons réfléchi au genre de critère qu'il faudrait retenir pour cela.

M. John R. Thompson, surintendant adjoint, Opérations, Bureau du surintendant des institutions financières: Avant cela, je dois préciser que nous sommes d'accord avec la recommandation de ce comité à savoir que, dans la plupart des cas, il convient de séparer les deux fonctions.

Nous refuserions la demande d'un comité de vérification si, par exemple, comme M. Le Pan l'a dit, nous n'étions pas d'accord avec ses recommandations. Nous pourrions juger que l'actuaire ou la personne en question ne possède pas l'expérience ou les qualifications voulues pour assumer la fonction d'actuaire et de chef des finances de l'institution, à cause des exigences qu'imposent les deux fonctions.

Si l'institution en question apparaissait sur notre liste des sociétés à problème que nous destinons au ministre, nous estimerions que la demande serait inappropriée, même si nous n'avions pas encore informé l'institution concernée de son placement dans cette catégorie. Dans la plupart des cas, les sociétés doivent être mises au courant qu'elles ont été signalées à l'attention du ministre en tant que société en difficulté, mais si cette décision est récente, il se peut que nous n'ayons pas encore transmis l'information. Voilà le genre de situation où nous pourrions refuser d'accepter une telle demande.

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous jeter un coup d'œil sur l'article 162, à la page 118?

On y lit:

Est édictée la *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, en sa version de l'annexe.

L'annexe, elle, est intitulée «Loi régissant les systèmes de compensation et de règlement des paiements».

As I understand the situation, what we have here is a complete act of Parliament — not just an amendment but a full act of Parliament — which is contained in a schedule to another act.

Mr. Le Pan: It is not contained in a schedule to another act but to a bill.

Senator Stewart: But the bill becomes an act as soon as it receives Royal Assent. You cannot duck my point in that way.

Mr. Le Pan: But this is a complete act as a schedule.

Senator Stewart: How many times have you done this before?

Mr. Wyatt: Actually, quite a few times. This is not something to which I had given much thought until I heard your question. For instance, the Access and Privacy Acts were both enacted as schedules. We used it quite frequently in previous omnibus bills related to the financial system. It is a matter which the legislative drafting section has adopted as a style. It could have been a part of the bill, but where it is a complete act on its own, this style has been adopted. My recollection is that the OSFI Act could have been done in this manner also, but I could be wrong on that.

As far as I know, it has not received any objections in either the House of Commons or the Senate.

Senator Stewart: Not yet, you mean.

Mr. Wyatt: If you want to make a point of order on this, notify us first.

Senator Stewart: This is not a point of order. I just think it is bad parliamentary practice, and the committee should note that. It is one thing to have an omnibus bill with amendments to a series of statutes, but surely it is a bit strange to adopt this kangaroo approach where one kangaroo is embodied in another.

Senator Angus: That would appear in the Statutes of Canada.

Senator Perrault: The committee recommended that risk-based premiums be introduced. You approve of that and it is reflected in the bill.

Have you an existent schedule of premiums which you used as a model for this system of premiums?

Mr. Le Pan: There are no risk-based premiums existing in Canada now.

Senator Perrault: Do they exist in some other jurisdictions, perhaps?

Mr. Le Pan: The United States has had a system based on the three-by-three matrix, sort of a two-fold classification. One side of that table is capital level — that is, sort of high, medium or low, if you will — the other is supervisory judgment based on the supervisor's ratings of assets, management, earnings, liquidity, namely, those standard factors that have been part of

À la façon dont je comprends les choses, ce que nous avons ici, c'est une loi complète du Parlement — pas simplement un amendement, mais bien une loi complète — qui fait partie de l'annexe à une autre loi.

M. Le Pan: Ça ne fait pas partie d'une annexe à une autre loi, mais d'un projet de loi.

Le sénateur Stewart: Mais le projet de loi devient loi dès qu'il reçoit la sanction royale. Ce n'est pas ainsi que vous parviendrez à esquiver ce que j'affirme.

M. Le Pan: Mais il s'agit d'une loi complète présentée sous la forme d'une annexe.

Le sénateur Stewart: Combien de fois avez-vous fait cela avant?

M. Wyatt: Quelquefois. Je n'y ai pas beaucoup réfléchi avant que vous me posiez la question. Par exemple, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection de la vie privée ont toutes deux été promulguées en tant qu'annexe. Nous avons eu assez souvent recours à cette pratique pour des projets de loi omnibus concernant le système financier. C'est une façon de faire qu'a adopté la section de rédaction des lois. Cela aurait pu faire partie du projet de loi, mais quand il est question d'une loi complète, on procède ainsi. Je crois me rappeler qu'on a appliqué la même démarche dans le cas de la loi sur le BSIF, mais il est possible que je me trompe.

À ma connaissance, personne ne s'y est objecté, ni à la Chambre des communes, ni au Sénat.

Le sénateur Stewart: Vous voulez dire pas encore.

M. Wyatt: Si vous voulez en faire un appel au règlement, vous devez d'abord nous en aviser.

Le sénateur Stewart: Ce n'est pas une question d'appel au règlement. J'estime simplement qu'il s'agit là d'une mauvaise pratique parlementaire et le comité devrait en prendre note. C'est une chose que d'avoir un projet omnibus modifiant toute une série de lois, mais c'en est une autre, assez étrange, que d'appliquer la méthode du kangourou, où un kangourou en transporte un autre.

Le sénateur Angus: Ça se trouverait dans les Statuts du Canada.

Le sénateur Perrault: Le comité a recommandé l'adoption d'une prime fondée sur les risques. Vous êtes d'accord et cela se reflète d'ailleurs dans le projet de loi.

Vous êtes-vous servi d'un barème de primes comme modèle pour établir ce système qui est recommandé?

M. Le Pan: Il n'existe actuellement pas au Canada de barème de primes fondé sur les risques.

Le sénateur Perrault: Dans d'autres pays, peut-être?

M. Le Pan: Les Américains ont utilisé une matrice à trois degrés en abscisse et trois degrés en ordonnée, permettant d'effectuer une sorte de classification à deux volets. D'un côté on trouve le niveau de capitalisation réparti en faible, moyen et élevé et, de l'autre, le jugement de l'organisme de supervision fondé sur une évaluation des actifs, de la gestion, des revenus, des liquidités,

supervisory ratings for a long period of time. Depending on where you are, you have different premium levels.

CDIC is in the process of working on a proposal for risk-based premiums for Canada. Some illustrations were set out in the back of the white paper based in part on the U.S. system. It might well be linked to the so-called ladders that we have talked about. That is part of the various stages. There may be some other factors. The U.S. system was developed three or four years ago. They have started to look at it again. There have been no decisions to revise it, but CDIC has been talking to U.S. regulators about their experiences with their system.

There is a requirement that this be approved by the minister. It is to be a statutory instrument, so there will be a process of consultations, and so forth, on a proposal before it is finally implemented. If there is some interest here, it will be possible to come back to the committee when there is more of a proposal so that we can discuss it.

Senator Perrault: In a preliminary way, development work is being done.

Mr. Le Pan: Yes, development work is being done now in anticipation of this legislation. Capital, and other factors that I indicated, will be important in developing that system.

Senator Perrault: The ground has been well traversed here in this question process. You say in your submission that OFSI would be given power to engage in early intervention, including the power to close an institution when capital is still positive. Concerning the term "early intervention", have you established minimum criteria for this intervention, or is it just a consensus?

Mr. Le Pan: I will ask Mr. Thompson to comment on this about our process, but I wish to make a general comment here.

There is a hierarchy of actions related to people. The so-called ladders that were published at the back of the white paper do reflect a measure of reality. The idea of explicit numerical trigger points, which received a lot of favour in the U.S., was something that was looked at in developing both the white paper and this proposal, which was rejected. The U.S. system is rather different than our 14,000, now 10,000, or whatever, financial institutions on the deposit-taking side. You really need a lot more "automaticity". We opted for more flexibility rather than an automatic trigger.

I will now ask Mr. Thompson to talk about how the intervention process works in more detail.

Mr. Thompson: To begin, we must start with the so-called ladders. The process of identifying the position on that ladder that you might put any single institution depends to a great extent on judgment that is established by the superintendent in terms of the capital standard, its ability to recover if it does not in fact have good earnings power or adequate capital at the

autrement dit de tous les facteurs normaux qui sont pris en compte depuis longtemps pour une telle évaluation. Les niveaux de prime diffèrent selon les résultats obtenus.

La SADC est en train d'élaborer une proposition destinée à implanter les primes fondées sur les risques. On en trouve une illustration à l'endos du Livre blanc, illustration qui s'inspire en partie du système américain. Il pourrait fort bien que cette proposition soit liée au système d'échelle dont nous avons parlé. Cela fait partie des différentes étapes. Et puis, on pourrait tenir compte d'autres facteurs. Le système américain a été imaginé il y a trois ou quatre ans. Il fait actuellement l'objet d'un réexamen. Il n'a pas encore été décidé de le réviser ou non, mais la SADC s'est tout de même entretenue avec l'agence de réglementation américaine pour savoir ce que son système avait donné.

Le ministre doit obligatoirement donner son approbation. Comme il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, la proposition doit faire l'objet de consultations, avant que le système ne soit définitivement mis en place. Si les membres du comité sont intéressés à cet aspect, nous pourrions toujours revenir ici avec une proposition plus étoffée pour pouvoir en discuter.

Le sénateur Perrault: Pour l'instant, vous effectuez un travail de défrichage.

M. Le Pan: Exactement, en prévision de cette loi. Les capitaux propres et d'autres facteurs dont je vous ai parlé seront des éléments importants dont il faudra tenir compte dans l'élaboration de ces systèmes.

Le sénateur Perrault: Nous avons pas mal exploré cette question du processus suivi. Dans votre mémoire vous dites que le BSIF aurait le pouvoir d'intervenir rapidement, notamment pour fermer une institution quand le solde des fonds propres demeure positif. Avez-vous arrêté un critère minimum relativement à ce que vous entendez par «intervention rapide», ou faut-il qu'il y ait consensus?

M. Le Pan: Je vais demander à M. Thompson de vous répondre, mais avant cela, je voudrais faire une remarque d'ordre général.

Les mesures applicables sont classées selon une hiérarchie. Les échelles, publiées à l'endos du Livre blanc, traduisent l'évaluation d'une réalité. Nous avons retenu l'idée de points de repère chiffrés, qui a fort bien été accueillie aux États-Unis, dans la préparation du Livre blanc et de cette proposition, qui a d'ailleurs été rejetée. Le système américain est assez différent du nôtre, avec nos 14 000, ou plutôt maintenant 10 000 institutions de dépôt. Pour appliquer le système américain nous aurions besoin d'automatismes très complexes et nous préférons la souplesse à n'importe quel système de déclenchement automatique de l'intervention.

Je vais à présent demander à M. Thompson de vous parler plus en détail des procédures d'intervention.

M. Thompson: Je dois commencer par les échelles. L'attribution d'un échelon, à une institution donnée, dépend grandement du jugement que le surintendant porte relativement aux normes de capitalisation, à la capacité de l'institution de réaliser ce capital si sa rentabilité ou sa capitalisation sont insuffisantes, au rôle des paliers de gestion, à celui du conseil

moment, the role of management, the role of the board, corporate governance issues, its access to capital markets, and a whole host of issues.

Senator Perrault: All these factors are considered, then?

Mr. Thompson: They would all come into the equation.

A very important part of a company's lot in life in this ladder is the ability to work its way out of whatever problem it has. In our "Guideline to Intervention", you will frequently find references to business plans. Those business plans are meant to be references to the plan of reconstruction that the company would be imposing on itself to remedy the financial problem that it is facing.

Obviously, as you work your way down through the various stages or the ladder, you will find yourself dealing with an institution that has tried everything at its disposal and has yet been unsuccessful in solving its financial problems. The typical situation would be to make a demand to increase the capital.

Senator Perrault: And run the litmus test?

Mr. Thompson: That would be a market litmus test, if I could word it that way, because we would have formulated our opinion that the company was in very bad financial straits.

Senator Perrault: And then the market would give its opinion.

Mr. Thompson: And then the market would give its opinion, that is correct. We would then know what we were dealing with in terms of a remedy. There would be a whole process involved before you got there that would allow us to form a good opinion of the ability of that institution to remedy its financial problems.

Senator Perrault: Mr. Le Pan, I will quote from page 2 of your presentation. We all support your statement:

That data needed for expert intermediaries to make intelligent judgment about the well-being of a financial institution be identified and released promptly...

Who are these expert intermediaries and what kind of professional expertise should they possess? It is a statement we can all support, but there is no guarantee of intelligent judgment either.

Mr. Le Pan: No, but we are talking to some extent about a bit of *caveat emptor* here. I think the groups included in that terminology include the rate agency community and the analyst community, by which I mean investment banks looking at institutions and publishing reports. I think in some cases it may well be people who are managing pools of money they have invested in these institutions and who are not fully covered by deposit insurance.

Senator Perrault: That sharpens the mind a bit, too.

Mr. Le Pan: It certainly does. People responsible for managing pools of funds invested, in part, in financial institutions or someone managing a group business for an employer may wonder about the claims-paying ability of the

d'administration, aux questions touchant à l'administration de la société, à sa capacité d'accéder aux marchés de capitaux et à bien d'autres aspects encore.

Le sénateur Perrault: Donc, on tient compte de tous ces facteurs?

M. Thompson: Tous sont pris en compte.

Mais le classement d'une institution en fonction de ces échelons dépend en grande partie de sa capacité de se sortir du problème qu'elle rencontre. Dans les lignes directrices régissant notre intervention, vous constaterez qu'il est souvent fait allusion aux plans d'entreprise. Il s'agit en fait des plans de reconstruction que l'institution adopterait d'elle-même pour régler le problème financier auquel elle est confrontée.

Bien sûr, au bas de l'échelle, on a affaire à des institutions ayant tout essayé, mais n'ayant pas réussi à résoudre leurs problèmes financiers. En règle générale, on leur demande alors d'augmenter leur capital.

Le sénateur Perrault: Ce serait un test sur lequel tout repose?

M. Thompson: Oui, et le facteur déterminant serait le marché, si je puis dire, parce que nous aurions alors déclaré que l'institution est en très mauvaise posture financière.

Le sénateur Perrault: Ce serait alors au tour du marché de se prononcer.

M. Thompson: Exactement. Nous saurions quel genre de remède il faudrait appliquer. Mais avant cela, nous aurions suivi toute une procédure pour nous permettre de nous faire une bonne idée de la capacité de l'institution en question de redresser sa situation financière.

Le sénateur Perrault: M. Le Pan, à la page 2 de votre mémoire, vous dites une chose avec laquelle nous sommes tous d'accord:

Que les données dont les intermédiaires spécialistes ont besoin pour formuler des opinions avisées sur la santé d'une institution financière soient recensées et publiées rapidement...

Qui sont ces intermédiaires spécialisés et quel genre de compétences professionnelles doivent-ils posséder? Nous pouvons tous être d'accord avec une telle déclaration, mais rien ne nous garanti que leurs opinions seront avisées.

M. Le Pan: Non, mais dans une certaine mesure, c'est aux risques de l'acheteur. Le groupe auquel nous pensions ici comprend les agences de notation et les spécialistes de l'analyse, autrement dit les banques d'investissement qui coiffent les institutions et publient les rapports. Dans certains cas, il peut fort bien s'agir de gens gérant un fonds commun qu'ils auront investi dans ces institutions et qui n'est pas entièrement garanti par l'assurance-dépôt.

Le sénateur Perrault: Et puis, ça aiguise les esprits.

M. Le Pan: Très certainement. Ceux qui sont chargés d'administrer des fonds communs investis en partie dans des institutions financières ou ceux qui gèrent un groupe d'entreprises pour un employeur peuvent douter de la capacité de l'assureur de

insurer who is the carrier of the group business. If you are a big employer with a large amount of group business, presumably that is part of what you should be looking at.

The intermediary concept was actually in the report of this committee. It related more to the notion of analysts.

We must recognize also that there are mechanisms by which that kind of information gets out beyond that community. Not everyone reads the business pages, but there are more people who read the business pages than are expert intermediaries under my definition.

Senator Perrault: More than 10 years ago?

Mr. Le Pan: Yes. The situation of financial institutions shows up in the business pages from time to time often in advance of when they are actually closed. In my experience over the past 10 or 15 years, there are very few pure surprises in this system.

That is the intermediary concept. However, in addition to intermediaries, people are responsible on behalf of others for managing funds, insurance and businesses, and we are providing them more information.

I also recall that a few municipalities were caught out with the closures of a couple of banks back in the mid-eighties. If you are treasurer of a significant municipality and do not want to rely on a rating agency or something else to monitor it, we will be giving you more tools to look at numbers yourself if you have significant amounts of money invested. The notion of more information is out there to protect and help a lot of people.

Senator Perrault: That is encouraging.

Senator Stewart: I have a question or two concerning the proposed act on payment, clearing and settlement. How will this work to prevent systemic dangers? There is a lot in here on getting information. However, going beyond access to information for the bank, where a systemic risk is detected, what provisions are there to prevent that risk from becoming actualized?

Mr. Charles Freedman, Deputy Governor, Bank of Canada: As you mentioned, we will start by looking at all the clearing and settlement systems. The act provides for the Bank of Canada to get information so that we will know which of those systems has the capacity to bring systemic risk to the financial system.

We do not expect that many clearing and settlement systems will have the capacity to bring systemic risk. We are really talking about a situation where the failure of a participant in the system could lead to the domino effect. It might bring down other systems.

régler les sinistres. Si vous êtes un gros employeur, avec plusieurs entreprises dans un même groupe, c'est sans doute un aspect auquel vous devrez vous intéresser.

Le principe intermédiaire se trouve en fait dans le rapport de ce comité. Il est beaucoup plus axé sur la fonction d'analyse.

Il faut également être conscient de l'existence de certains mécanismes permettant la diffusion de ces renseignements à l'extérieur du milieu directement concerné. Tout le monde ne lit pas la rubrique sur les affaires, mais il y en a beaucoup plus qui le font qu'on ne compte d'intermédiaires spécialisés, d'après la définition que j'en donne.

Le sénateur Perrault: Il y a plus de 10 ans?

M. Le Pan: Oui. Il arrive qu'on apprenne la situation économique déplorable d'une institution financière en lisant les pages spécialisées des journaux, avant même que celle-ci ne soit fermée. Si je me fie à mon expérience des 10 ou 15 dernières années, nous n'avons eu que très peu de véritables surprises dans ce domaine.

Voilà, c'est cela la notion d'intermédiaire spécialiste. Cependant, en plus des intermédiaires, il y a les gens qui sont chargés, pour d'autres, de gérer des fonds, des assurances et des entreprises, et nous leur fournissons plus d'informations.

Je me souviens également que quelques municipalités ont été entraînées dans la fermeture de deux ou trois banques, au milieu des années quatre-vingts. Si vous êtes trésorier d'une municipalité importante et que vous ne vouliez pas compter sur une agence de notation, ni sur personne d'autre pour contrôler la situation, eh bien, si vous avez d'importants fonds d'investis, nous vous donnerons les instruments nécessaires pour vous faire vous-même une idée de la situation. Quand on parle de fournir plus d'information, c'est pour protéger et pour aider les gens.

Le sénateur Perrault: C'est encourageant.

Le sénateur Stewart: J'ai une question ou deux au sujet de la Loi sur la compensation et le règlement des paiements, qui est proposée. Comment celle-ci va-t-elle fonctionner pour éviter les dangers systémiques? Il est beaucoup question ici de recueillir l'information. Cependant, au-delà de la question de l'accès à l'information dans le cas des banques, quand on craint un risque systémique, quelles dispositions permettront d'éviter que ce genre de risque ne se concrétise?

M. Charles Freedman, sous-gouverneur, Banque du Canada: Comme vous l'avez dit, nous commencerons par nous intéresser aux systèmes de compensation et de règlement des paiements. La loi dispose que la Banque du Canada puisse obtenir les renseignements nécessaires qui nous permettront de déterminer quels systèmes risquent de présenter des risques systémiques pour le système financier.

Nous ne pensons pas que les systèmes de compensation et de règlement des paiements susceptibles de présenter un risque systémique sont nombreux. Il est beaucoup plus question ici d'une situation où la faillite d'un participant du système risquerait d'occasionner un effet domino. Il pourrait, dans sa chute, entraîner d'autres systèmes.

The way we propose to go about this is to work very closely with these systems to ensure that their structure is such that the risk coming out of a failure would be contained or controlled. I will mention three systems now because we have been working most closely with them in advance of the legislation. They are, first, the large value transfer system being developed by the Canadian Payments Association, which is a payments system. The second is the Canadian depository for securities, which has a debt clearing system on which Government of Canada debt is housed. We are talking about billions of dollars going back and forth. The third is a system in the process of being developed called Multinet, which is a foreign exchange clearing settlement system. These are all very similar in the sense they are very large and large amounts of money travel back and forth.

We have gone through the following thought experiment with each system. Suppose a very large participant such as a major bank should fail. How would that impinge on the ability of that clearing and settlement system to settle?

There has been a lot of international development in this direction. These systems all have a mix of caps on the amount of exposure any particular institution could bring to the system. Bilateral lines of credit are developed between institutions, which give each institution the ability to limit the amount of risk they face vis-à-vis the system. Different institutions bring collateral to the system. All that put together has led to a situation where we feel comfortable that even if a major institution failed — what we call the single largest net participant of the system — the losses would not bring down other participants or systems.

To go one step further, if a system does not possess these risk containment systems to our satisfaction, the act provides the bank with the power to issue a directive to instruct the system — in either the clearing house or, where there is no clearing house, the participant's system — to cease and desist from bringing that kind of exposure to the system from the carrying out of activities which can result in systemic risk for the entire financial system.

Senator Stewart: Which clause is the operative clause?

Mr. Freedman: The directive is clause 6, and that directive is only for systems which have been designated. I am talking about large systems that have the potential for systemic risk.

Senator Stewart: How many person years in the bank will this statute require?

Mr. Freedman: We have a number of people working in these areas right now because we are very involved in the financial system and these kinds of clearing settlement systems. I would guess we are talking about one to two person years. The act gives us the power to charge back, and we will charge back the cost of that to those clearing and settlement systems.

À cet égard, nous nous proposons de travailler en étroite collaboration avec ces systèmes afin de nous assurer que leur structure est telle que les risques découlant d'une faillite puissent être limités ou contrôlés. Je vais vous citer le cas de trois systèmes, parce qu'il se trouve que nous avons collaboré étroitement avec eux en préparation de cette loi. D'abord, l'important système de transfert de valeurs, mis sur pied par l'Association canadienne des paiements, et qui est un système de règlement des paiements. Deuxièmement, il y a le système de compensation de la dette, où l'on retrouve la dette du gouvernement du Canada, c'est celui de la Caisse canadienne de dépôt des valeurs. Troisièmement, je vais vous parler d'un système en cours d'élaboration, baptisé Multinet, et qui est un système de compensation et de règlement des taux de change. Tous ces systèmes sont très semblables, en ce sens que de grandes quantités d'argent y transitent régulièrement.

Pour chaque système, nous avons tenu le raisonnement suivant. Supposons qu'un participant très important, comme une grande banque, fasse faillite. Quel effet cela aurait-il sur la capacité du système en question de compenser et de régler les paiements?

On a assisté à de nombreux développements, partout dans le monde, dans ce sens. Tous les systèmes ont leur propre plafond visant à limiter les risques que chaque institution pourrait faire courir à l'ensemble du système. Les institutions ont adopté des lignes de crédit bilatérales grâce auxquelles chacune a la capacité de limiter le risque qu'elle court à cause du système. Et puis, chaque institution doit offrir des garanties. Avec tout cela, nous sommes relativement conscients que, même en cas de faillite d'une grande institution — en cas de faillite de ce que nous appelons le plus important participant net du système —, les pertes ne feraient pas basculer les autres participants ni les systèmes.

Plus encore, si un système ne présente pas des clapets de sécurité que nous jugeons satisfaisants, la loi donne à la banque le pouvoir d'émettre une directive pour contraindre le système — que ce soit au niveau du centre de compensation ou, s'il n'y en a pas, du système des participants — de cesser de faire courir au système un risque dû à la conduite d'activités susceptibles d'occasionner un risque systémique.

Le sénateur Stewart: Et quelle est la clause-dispositif dans ce cas?

M. Freedman: L'article 6, et cette directive ne vise que les systèmes désignés, c'est-à-dire les systèmes importants où l'on peut retrouver un risque systémique.

Le sénateur Stewart: Et combien d'années-personnes la banque devra-t-elle mobiliser pour l'administration de cette loi?

M. Freedman: Nous avons déjà plusieurs personnes qui travaillent dans ce domaine, parce que nous nous occupons déjà du système financier et de ce genre de systèmes de compensation et de règlement des paiements. Mais disons, une ou deux années-personnes. La loi nous permet d'imposer des frais aux systèmes de compensation et de règlement des paiements, au titre des coûts que nous subirons.

Senator Stewart: That is very interesting. When it is running, it might be good to have these people back to hear how it is working.

The Chairman: That is a good point.

I have three or four questions on different topics. I will begin with the payment system question.

Mr. Freedman, is it reasonable for us to assume that because the Bank of Canada has been given an increased role in the payment system in this bill, the bill is a forerunner to the Bank of Canada being given an increased role in the payment system down the road?

Mr. Freedman: I do not think one can draw that conclusion. There is something rather special about the clearing and settlement systems.

The interest of the Bank of Canada has always been in the integrity of the financial system and the ability to withstand shocks. This has become much more important over the last 10 to 15 years. I would date it more from the stock market crash of 1987 after which the president of New York Fed began alerting people to the potential risk coming out of these clearing settlement systems.

We have seen an enormous growth in the size of financial closures. The development of systems has concentrated risk in these systems.

With the enormous growth in relationships between institutions that purchase and sell, it is becoming more and more of a concern that if something does go wrong, we would have systemic risk. If people rely on certain elements of the system — for example, netting — to protect them from the problems they foresee, and if it turns out that the netting is not well grounded in law, there may be a risk that people were not aware of.

Over the last few years, we have had a lot of initiatives under the aegis of the G-10 governors — that is, the group of 10 countries, many published by the Bank for International Settlements — which have focused on these kinds of risks, both nationally and internationally. It is not only Canada that is concerned about this, but all the major countries. There are many cross-border risks. We have not been as involved over the years in what you might call the retail payment system.

The Chairman: I understand that. My question referred to the hope that you were to start moving in that direction.

Mr. Freedman: We will have to wait and see how that develops. I am not sure that I would draw that inference from this. There is something of special concern to central banks about these kinds of large clearing settlement systems.

The Chairman: If the Canadian payment system were opened up — as there is some pressure from a number of sources to do, and as several members of this committee have observed from

Le sénateur Stewart: Très intéressant! Quand les choses seront en place, il serait bon de faire venir ces gens pour savoir comment cela fonctionne.

Le président: Bien pensé.

J'ai trois ou quatre questions à vous poser sur des sujets différents. Je vais commencer par le système de règlement des paiements.

Monsieur Freedman, est-il raisonnable de supposer que, ce projet de loi donnant un rôle accru à la Banque du Canada en matière de système de règlement des paiements, il nous annonce en fait que la banque sera appelée à jouer un rôle de plus en plus important à cet égard?

M. Freedman: Je ne pense pas qu'on puisse tirer cette conclusion. La situation des systèmes de compensation et de règlement des paiements est tout à fait particulière.

La Banque du Canada s'est toujours préoccupée de l'intégrité du système financier et de sa capacité de résister aux chocs. Cet aspect est devenu de plus en plus important au cours des 10 à 15 dernières années. En fait, je dirais que ça remonte à l'époque du krach boursier de 1987, après que le président de la New York Fed eut prévenu les gens du risque potentiel que présentaient ces systèmes de compensation et de règlement des paiements.

Le nombre de faillites d'institutions financières a considérablement augmenté. La mise sur pied du système a fait que le risque est maintenant concentré au niveau de ces systèmes.

Étant donné le resserrement incroyable des relations entre les institutions qui achètent et celles qui vendent, nous craignons de plus en plus l'apparition de risques systémiques, au cas où quelque chose irait de travers. Si les gens se fient à certains éléments du système — par exemple, la symétrie — pour se protéger contre les risques qu'ils entrevoient, et s'il s'avère que la symétrie n'est pas correctement ancrée dans le droit, alors il y aura un risque dont les gens ne seront pas au courant.

Au cours des dernières années, nous avons entrepris un grand nombre d'initiatives sous l'égide des gouverneurs du G-10 — autrement dit le groupe des 10 pays, et plusieurs de ces initiatives ont été publiées par la banque des règlements internationaux —, axées sur ce genre de risques, à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale. Le Canada n'est pas le seul à se préoccuper de ce genre de situation, tous les grands pays s'en inquiètent aussi. Les risques échappent au phénomène des frontières. Dans le passé, nous n'avons pas participé autant que nous l'aurions dû à ce que vous pourriez appeler le système de règlement des paiements au détail.

Le président: Je comprends. Dans ma question, j'exprimais le souhait que vous commenciez à vous orienter dans ce sens.

M. Freedman: Nous devons attendre et voir ce qu'il va advenir. Personnellement, je n'aurais pas tiré cette conclusion. C'est que les banques centrales sont particulièrement préoccupées par ces grands systèmes de compensation et de règlement des paiements.

Le président: Si le système de règlement des paiements canadien devait être ouvert — et nombre de sources font pression en ce sens, ce que plusieurs membres de ce comité ont semblé

time to time that they would favour — is that likely to emanate from the department or is the principal focus of that discussion likely to be the bank?

Mr. Le Pan: The payment system issues are complicated, as I know you and other members of the committee appreciate. As a result, I do not personally believe that it is possible to separate the responsibility among the department, the bank or, for that matter, OSFI.

The Chairman: I am happy to take a joint-and-several type of answer.

Mr. Le Pan: I am getting there. The issues of access to which you referred raise issues of public policy, competitiveness and so forth in the system broadly. At the same time, I do not believe that it would be desirable, if that were to be done, that it be done in a way which would enhance systemic risk. That is not to say that it cannot be done, but it is more a joint-and-several type of thing than a one-versus-the-other type of thing.

The Chairman: I think what you said was that if this committee were to decide, in its wisdom, to hold some special hearings on the payment system as a separate topic, we would want representatives of all three organizations before us and not merely one. Is that correct?

Mr. Le Pan: That is correct.

Mr. Freedman: Perhaps I could add that in the course of preparing legislation and dealing with these complex financial issues, the four agencies — the Department of Finance, the Bank of Canada, OSFI and CDIC — do work very closely together, in a variety of arrangements and at a variety of levels, from the most senior level, to our level, to working levels.

The Chairman: You may well be hearing from us on that.

On the issue of conditions being set for risk-based premiums, am I correct in assuming that size, in and of itself, is not likely to be a factor? There are people who have a view, which I passionately do not share, that small institutions are riskier than big ones. Am I correct that size is not a factor?

Mr. Le Pan: That is correct.

The Chairman: Why does the bill allow CDIC to borrow now from sources other than Consolidated Revenue Fund? Are you charging them too much?

Mr. Le Pan: Most Crown corporations have the authority to borrow in the marketplace. As a matter of policy, they have been encouraged to borrow in the marketplace, in part for accountability as to the real costs of their operation. CDIC is one of the few that does not even have that authority, not to mention actual practice.

approuvé à plusieurs reprises —, cette ouverture pourrait-elle être le fait du ministère ou celui de la banque?

M. Le Pan: La question du système de règlement des paiements est complexe, comme vous les savez et comme s'en rendent compte les autres membres du comité. Ce faisant, personnellement, je ne pense pas qu'il soit possible de faire la part des responsabilités entre le ministère, la banque et, en ce qui nous concerne, le BSIF.

Le président: Je serais très heureux que vous nous fournissiez une réponse conjointe et solidaire.

M. Le Pan: J'y viens. La question de l'accès à l'information, à laquelle vous faites allusion, pose un problème sur le plan de la politique publique, de la compétitivité et ainsi de suite, pour le système en général. D'un autre côté, je ne pense pas qu'il serait souhaitable d'agir, si nous devions effectivement agir, d'une façon qui risquerait d'augmenter le risque systémique. Cela ne revient pas à dire qu'on ne peut intervenir, mais on doit beaucoup plus le faire de façon conjointe et solidaire que de façon isolée, en jouant telle solution contre tel autre.

Le président: Si je vous comprends bien, vous dites que si le comité, dans sa sagesse, devait décider de tenir des audiences spéciales sur le système de règlement des paiements, en tant que sujet distinct, nous devrions accueillir les représentants des trois organisations et non d'une seule. C'est cela?

M. Le Pan: C'est cela.

M. Freedman: Je dois ajouter qu'à l'occasion de la préparation de cette loi et lors du traitement de ces questions financières complexes, les quatre organismes — c'est-à-dire le ministère des Finances, la Banque du Canada, le BSIF et la SADC — ont collaboré étroitement, dans toute une variété de situations et à plusieurs échelons de la hiérarchie, du niveau le plus élevé à notre niveau, le niveau de travail.

Le président: Vous risquez fort d'entendre parler de nous à ce propos.

Au sujet des conditions énoncées pour fixer les primes fondées sur les risques, est-ce que je me trompe en disant qu'en soi, la taille de l'institution ne devrait pas avoir d'importance? D'aucuns estiment, et je suis parfait désaccord avec eux, que les petites institutions présentent plus de risques que les grosses. Ai-je raison de dire que la taille n'est pas un facteur?

M. Le Pan: Oui.

Le président: Pourquoi le projet de loi permet-il à la SADC d'emprunter maintenant auprès d'autres sources que le Trésor? Est-ce que vous lui imposez des intérêts trop élevés?

M. Le Pan: La plupart des sociétés d'État peuvent emprunter sur le marché privé. On a adopté comme politique de les encourager à emprunter sur le marché, en partie pour des questions de reddition de comptes relativement aux coûts réels de leur exploitation. La SADC est au nombre des quelques organismes d'État qui n'a pas ce pouvoir, et je ne parle pas de ce qui se passe dans la pratique.

In addition, the government announced at the time that the white paper came out that the government intended to charge CDIC some cost for use of the government's name, its guarantee essentially. I think those developments are more related to that broad policy. There was also an issue regarding fairness between a private sector compensation corporation which would borrow, if it borrowed, at more of a private sector rate without a government guarantee. I think that was a factor in the decision both to have CDIC borrow in the marketplace and to charge it a guarantee fee.

CDIC will continue to have access to the Consolidated Revenue Fund short-term borrowings particularly because CDIC may need to have access to significant amounts of funds on a very short-term basis to deal with a problem-financial-institution case. It might not be appropriate, in that circumstance, for them to be forced into private markets, at least for the short term. They might borrow from the CRF for the short term and then term it out in private markets subsequently.

The Chairman: I have one last question. As you know, this committee has had a long interest in information that financial institutions are required to make public. The bill leaves to regulations the details of what information financial institutions will be required to make public. I have been told somewhere along the line there are ongoing discussions between the industry and the government on those regulations. I have a two-part question. First, do you anticipate being able to achieve a consensus from all segments of the industry on what those regulations ought to be? Second, are those regulations going to be tabled with the committee when you get them finally agreed upon?

Mr. Le Pan: There are several questions there. First, as I indicated earlier, a lot of the enhanced disclosure will not happen through the regulations; it will happen through enhanced disclosure of the information OSFI already collects. That has already started as of the first quarter of this year. Some of it will happen through regulations.

Senator Angus: It has already started?

Mr. Le Pan: There is authority that exists to do that.

The Chairman: That is pursuant to the discussions that came out of our report, and then we had a long discussion with the superintendent in this forum, I believe, on exactly that issue.

Mr. Le Pan: Part of that was solved. The legal issue was solved. That all got solved in one way or another and there is more going on.

Senator Angus: Good.

Mr. Le Pan: The next part of your question was whether we could reach consensus with institutions. I think on most of this we have reached what I would call a reasonable *modus vivendi*. The broad outlines of what the government thought should be disclosed were set out in the annexes to the white paper. We did

En outre, le gouvernement a annoncé, à l'époque de la parution du livre blanc, qu'il avait l'intention de facturer certains coûts à la SADC au titre de l'utilisation de son nom, autrement dit en retour de la garantie qu'il lui confère. Je pense que la nouveauté du projet de loi découle de ce genre de politique générale. Il s'est également posé la question de l'équité envers une société de compensation du secteur privé qui devrait éventuellement emprunter à un taux supérieur à celui pratiqué dans le secteur privé, sans bénéficier de la garantie du gouvernement. Je pense que cet aspect a pesé dans la décision de permettre à la SADC d'emprunter sur le marché et de lui facturer, en retour, des frais au titre de la garantie.

La SADC pourra continuer d'emprunter à court terme auprès du Trésor, surtout parce qu'elle doit pouvoir assez vite disposer de fonds relativement importants pour être en mesure d'intervenir quand une institution financière est en difficulté. Dans cette situation, il serait inconvenant de l'obliger à emprunter sur les marchés privés, du moins pour le court terme. En revanche, elle pourrait toujours, par la suite, se tourner vers ces mêmes marchés privés pour convertir l'emprunt.

Le président: J'ai une dernière question. Comme vous le savez, ce comité s'intéresse depuis longtemps aux renseignements que les institutions financières doivent rendre publiques. Le projet de loi prévoit que c'est le règlement découlant de la loi qui établira le genre d'informations que les institutions financières devront rendre publiques. Je me suis laissé dire que l'industrie et la fonction publique sont en discussion à propos de ce règlement. J'ai une question à deux volets. D'abord, pensez-vous parvenir à réaliser l'accord de tous les segments de l'industrie sur ce que devrait être ce règlement? Deuxièmement, celui-ci sera-t-il ensuite déposé auprès du comité?

M. Le Pan: Vous me posez plusieurs questions ici. D'abord, comme je l'ai dit plus tôt, tout ce qui découlera du mécanisme de divulgation renforcé ne sera dû qu'en faible partie au règlement, puisque ce mécanisme est déjà en vigueur par le truchement des renseignements que le BSIF recueille depuis le premier trimestre de cette année. Mais il y en a une partie qui sera tout de même due au règlement.

Le sénateur Angus: Cela a déjà commencé?

M. Le Pan: Nous disposons déjà de l'autorité nécessaire à cette fin.

Le président: Tout cela se rapporte aux discussions qui ont suivi la publication d'un autre rapport, après quoi nous avons eu un long entretien avec le surintendant, à cette tribune, sur le même sujet.

M. Le Pan: Cette question est en partie réglée. L'aspect juridique l'est. Tout a été réglé d'une façon ou d'une autre et les choses se poursuivent.

Le sénateur Angus: Bien.

M. Le Pan: Dans l'autre partie de votre question, vous vouliez savoir si nous avions réalisé le consensus parmi les institutions. Je dirais que, sur la plupart des plans, nous sommes parvenus à ce que j'appellerais un *modus vivendi* raisonnable. Les grandes lignes de ce que le gouvernement estimait nécessaire de divulguer sont

make some changes along the way where there were some legitimate arguments about why some things did not make a lot of sense from the institutions' point of view. I think they are reasonably happy. There are some pieces outstanding. For example, the Canadian Institute of Actuaries and the CICA are working very hard on a proposal for expanded disclosure of information in actuarial opinions, which is a big issue. There are some very detailed proposals out now which hopefully will be implemented later this year or very early next year. They may not even have to show up in regulations at this point, if we are satisfied with what the CICA and Canadian Institute of Actuaries do for their own practice. Then there will be some parts of the disclosure regime which will be included in regulations.

I think that if the committee was interested in the disclosure regime involving its various elements, any aspects that are in regulations, I would be happy to have them transmitted to the committee when they exist, but, in addition, we want to put together a broader package to describe some of the other elements which are at least as important, as I have indicated. I would be happy to arrange for that if the committee would like.

The Chairman: That is down the road, I think. I would like to get further through your process but down the road I think we would want to do that because it has been an issue of some concern to the committee for some time.

I cannot resist one last comment on Senator Stewart's issue of the public interest. I think I will circulate to all members of the committee — and, even better, to the government lawyers, since I share the concern — a wonderful paper written almost 20 years ago by Professor Bill Stanbury of the UBC business school, in which he details 32 different definitions of the public interest, beginning with Plato and going all the way up to the current day. The only reasonable conclusion you can draw from reading these definitions and the way they have been used is that term "public interest" can be taken to mean anything by any person under any circumstances whenever they want.

I share Senator Stewart's view that including the phrase "the public interest" in a piece of legislation generally is like giving carte blanche. I am not suggesting that we change it in the act.

Senator Angus: It is not in the public interest.

The Chairman: It certainly provides maximum flexibility to the decision maker.

Mr. Le Pan: Yes, but it is balanced by checks and balances on accountability.

The Chairman: I understand that. Some of Professor Stanbury's 2000-year-old definitions are quite applicable today.

Senator Stewart: As a footnote, Senator Allan MacEachen is retiring from the Senate after a long public career and a conference is being raised by his alma mater, the topic of which is the public good at the beginning of the third millennium —

énoncées dans les annexes du Livre blanc. Nous avons apporté quelques changements en cours de route quand les institutions nous ont opposé des raisons valables à certaines facettes de la divulgation. Je crois qu'elles sont assez satisfaites. Mais certains aspects sont encore en suspens. Par exemple, l'Institut canadien des actuaires et l'ICCA travaillent d'arrache-pied à la formulation d'une proposition relative à la divulgation des renseignements, vue sous l'angle actuariel, ce qui représente un enjeu de taille. On recense par ailleurs quelques propositions très détaillées qui devraient pouvoir être mises en oeuvre vers la fin de l'année ou tout au début de l'année prochaine. Il ne sera peut-être pas nécessaire de les traduire en règlements, si nous sommes satisfaits de ce que l'ICCA et l'Institut canadien des actuaires envisagent pour leur pratique respective. Enfin, certaines parties de ce mécanisme de divulgation renforcé seront visées par le règlement.

Si le comité est intéressé par les différentes facettes du régime de la divulgation, par tous les aspects traités dans le règlement, je serais très heureux de vous les communiquer, dès qu'ils auront été couchés sur papier, mais nous nous proposons, en outre, de regrouper, plus largement, tous les autres éléments tout aussi importants que celui-ci, comme je le disais plus tôt. Je serais très heureux de travailler à cela, si tel est le souhait du comité.

Le président: Plus tard. J'aimerais être mis au courant de tout le processus que vous suivrez mais, plus tard, je pense que nous aurons besoin d'un tel document parce que c'est là une question qui préoccupe le comité depuis quelque temps.

Je ne peux résister à la tentation de commenter le dernier point qu'a soulevé le sénateur Stewart à propos de l'intérêt public. Je pense que je vais faire circuler auprès de tous les membres — et même mieux, auprès des avocats de la fonction publique, car je partage la préoccupation du sénateur — une merveilleuse communication écrite, vieille de près de 20 ans, du professeur Bill Stanbury, de l'école de commerce de l'UBC, et dans laquelle il fait état de 30 définitions différentes de l'intérêt public, de Platon à nos jours. La seule conclusion raisonnable qu'on peut tirer de la lecture de ces définitions et de la façon dont elles ont été utilisées, c'est que l'expression «intérêt public» peut signifier à peu près n'importe quoi pour n'importe qui, dans n'importe quelle circonstance.

Je partage le point de vue du sénateur Stewart quand il dit que l'inclusion de la notion d'«intérêt public» dans une mesure législative revient à donner une carte blanche. Mais je ne suggère pas que l'on modifie cela dans la loi.

Le sénateur Angus: Ce ne serait pas dans l'intérêt public.

Le président: Cette disposition confère sans doute un maximum de souplesse aux décisionnaires.

M. Le Pan: Oui, mais tout se trouve équilibrer par la reddition de compte.

Le président: Je comprends. Mais certaines des définitions du professeur Stanbury, vieilles de 2000 ans, demeurent tout à fait valables aujourd'hui.

Le sénateur Stewart: J'ajouterais que le sénateur Allan MacEachen prend sa retraite du Sénat, après une longue carrière publique, et que son université a organisé à cette occasion une conférence sur le thème du bien public à l'aube du troisième

that is, the public interest. Anyone who wants a definitive definition should arrange to attend.

The Chairman: To show you what a non-partisan event it is, it is being held at St. Francis Xavier, which we know has had some modest appeal to some members of the Conservative party.

I wish to thank the witnesses very much for their appearance.

Senators, shall we proceed with clause-by-clause study, or can we dispense with that and simply proceed with a motion to report the bill back to the Senate unamended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I take it such a motion has been passed.

The committee adjourned.

millénaire, autrement dit de l'intérêt public. Tous ceux et toutes celles qui désirent obtenir une définition définitive devraient s'organiser pour y participer.

Le président: Pour vous montrer à quel point l'événement échappe aux clivages politiques, il se déroule à St. Francis Xavier qui, comme chacun sait, a exercé une attraction modeste sur certains membres du Parti conservateur.

Je tiens à remercier les témoins pour leur comparution.

Chers collègues sénateurs, allons-nous passer à l'étude article par article ou allons-nous en dispenser pour formuler une simple motion visant à renvoyer le projet de loi non modifié au Sénat?

Des voix: D'accord.

Le président: Je considère donc qu'une motion en ce sens est acceptée.

La séance est levée.

CROWN FINANCIAL INSTITUTIONS

Report of the Standing Senate Committee
on
Banking, Trade and Commerce

Chairman
The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman
The Honourable W. David Angus

April 1996

MEMBERSHIP

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce:

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

- | | | | |
|---|--------------------------------|---|--------------------------|
| * | Austin, Jack, P.C. | * | Lynch-Staunton, John |
| | Fairbairn, Joyce, P.C. | | (or Berntson, Eric) |
| | (or Graham, Alasdair B.) | | Meighen, Michael Arthur |
| | Hervieux-Payette, Céline, P.C. | | Perrault, Raymond, P.C. |
| | Kelleher, James F., P.C. | | St. Germain, Gerry, P.C. |
| | Kenny, Colin | | Simard, Jean-Maurice |
| | Kolber, E. Leo | | Stewart, John B. |

* *Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Gauthier, Lebreton, Oliver, Stollery, Stratton and Sylvain also served on the Committee or were present at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Research Branch of the Library of Parliament:

Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Ms. Janelle Feldstein, Administrative Assistant.

Paul Benoit
Clerk of the Committee

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 21, 1996:

"The Honourable Senator Graham, on behalf of Senator Kirby, moved:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

THAT the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 12, 1996.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 28, 1996:

"The Honourable Senator St. Germain, on behalf of Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator MacDonald (Halifax), moved:

THAT the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was authorized by the Senate on March 21, 1996 to examine the present state of the financial system in Canada, be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit a report on the said subject with the Clerk of the Senate, if the Senate is not sitting, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	PAGE
EXECUTIVE SUMMARY	iv
INTRODUCTION	1
ISSUES	2
HISTORICAL CONTEXT	4
A. Legislative Histories of the Four Crown Financial Institutions: A Summary ...	4
B. The Economic Council of Canada	4
C. The Standing Committee on Industry of the House of Commons	5
WHAT THE BANKING COMMITTEE HEARD	6
A. What Does Small Business Mean?	7
B. Where Are the "Gaps" in Debt Capital Markets?	7
C. The Canadian Commercial Corporation	26
D. The Small Business Loans Act (SBLA) and the Farm Improvements and Cooperatives Loans Act (FIMCLA)	26
E. Accountability	29
F. Restructuring	30
G. The Regional Development Agencies	33
H. Innovation at the Margin	35
VIEWS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE	36
APPENDIX A: PUBLIC SECTOR FINANCIAL INSTITUTIONS	46
APPENDIX B: OPERATIONAL DEFINITIONS OF SMALL BUSINESS	57
APPENDIX C: THE MANDATE OF FEDERAL REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES IN CANADA	62
APPENDIX D: WITNESSES	66

EXECUTIVE SUMMARY

This report addresses the need for cost-effective and cost-efficient ways of delivering business-oriented government programs to the public. To achieve these ends, government must ensure:

- that policy goals are clear;
- that the mandates of the agencies it employs to deliver its programs are clear;
- that they do not waste public resources through needless duplication of efforts within government; and,
- that the government and the private sector act in a complementary fashion whenever possible, with government doing what it does best while encouraging the private sector to do what it does best.

With these goals in mind, in the fall of 1995, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce studied the broad issue of how the federal government's financial institutions, the Export Development Corporation, The Canadian Commercial Corporation, the Business Development Bank of Canada and the Farm Credit Corporation, currently function in relation to the private sector, and to one another. In addition, the Committee also looked at the operations of the Atlantic Canada Opportunities Agency, the Federal Office of Regional Development (Quebec) and Western Economic Diversification. The Committee focussed on these agencies because of their importance to the Canadian economy overall, and to small business and exports in particular.

The Committee's overall conclusion is that there is an important role for the federal government to play when the private sector fails to meet the needs of worthy business ventures. In other words, government must respond when gaps exist in the system. To this end, the government needs to employ a number of strategies to fill these gaps. However, when these strategies lead to unnecessary overlap and duplication among different government agencies, or to competition with the private sector, the resulting inefficiency hurts everyone.

Western Economic Diversification, for example, currently defines its role as a window of single access to other agencies and programs. Clearly, something is wrong if the system of government programs has become so complex that we require a separate agency to help businesses find a program that meets their needs.

Accordingly, the Committee undertook its study with the aim to determine if Crown financial agencies operated efficiently, and if they were adequately responsive to the needs of Canadian businesses. In addition, the Committee wanted to know if the activities of these agencies complemented or competed with the private sector. Unfortunately, this information, critical to permitting effective public accountability of the Crown financial institutions, does not currently exist. To remedy this situation, the Committee recommends that these institutions develop methods of identifying gaps in capital markets and also provide data that will enable policy makers to monitor them and understand the extent to which they are filling gaps.

This issue of whether these agencies are filling market gaps, or whether they are competing with the private sector, is particularly important considering the fact that the government has recently broadened the scope of many of these agencies, encouraging them to become self sufficient. While the goal of self sufficiency is worthy, it raises an interesting issue here. The only way to become self sufficient is for these agencies to go after profitable businesses that the private sector now services, do a much better job at screening the higher risk loans, and/or reduce exposure in the high risk sector. These agencies, however, were established to support ventures that do not have access to financing in the private sector.

A mandate of self sufficiency may encourage greater operating efficiencies, but it also has the potential to diminish interest in these types of businesses by encouraging Crown financial institutions to compete directly with the private sector for the business that carries a higher return and more acceptable risk.

In fact, some Crown financial institutions are shifting away from the high risk or low profit market gaps that they were supposed to fill. Some institutions, that the Committee looked at, are even spilling over into traditional private sector activities in search of profits. Competition for clients among Crown financial institutions is another disturbing trend. Clearly, harmonization and consolidation that would organize each agencies' activities in a way that would eliminate this wasteful behavior are essential.

To this end, this report recommends the merging of the Export Development Corporation and the Canadian Commercial Corporation, and the merging of the Farm Credit Corporation and the Business Development Bank of Canada. Further, the Committee recommends phasing out regional economic development agencies; they should not exist independent of Crown financial institutions when institutions such as the Farm Credit Corporation and the Business Development Bank of Canada target the same market as regional agencies. If there are regional economic development programs funded at the federal level that do not involve direct business related services, then provincial agencies are best able to deliver such programs.

The reorganization of these agencies also addresses the overlap and duplication issue; maximum efficiency can be achieved by placing all the institutions under the aegis of a single integrated Crown financial corporation to deliver government policies and programs. This move will increase the accountability of these agencies to Parliament (with a five year review of the mandate), save on administrative costs, and eliminate the extensive overlap that now exists. It will also make it easier to determine whether the agencies are competing with the private sector, and to stop such competition.

The Committee recognizes there may be strong opposition to these recommendations, particularly from those concerned about the loss of a government agency dedicated to their particular needs. However, there is no sound reason that farmers, to take one example, should worry about being served by an agency whose focus is on small business development. Farmers are businesspersons and deserve to be treated as such. Indeed, much of the current work of the Farm Credit Corporation is devoted to assisting farmers who want to launch "past-the-farm-gate" small businesses. Similarly, there is no reason that exporters cannot be served by an agency whose interests include facilitating overseas contracts, and also helping businesses increase their exports.

To those who would argue against the end of independent regional economic development agencies, there are two points to be made. First the clear focus of the regional agencies is now assistance to small and medium sized businesses, exactly what Crown financial institutions do. Second, since Crown financial institutions can leverage their paid-in capital, the implication of transferring funds from the regional agencies to the paid-in capital of Crown financial institutions is that there will be an expanded availability of funds, a multiple of the funds transferred.

About whether or not Crown financial institutions should be self reliant, they clearly should be encouraged to move in this direction. However, if these institutions cannot avoid deficits while fulfilling their mandates to support ventures that the private sector is avoiding, it should be up to Parliament to decide whether it should make funds available to make up the deficits.

A reorganization is timely. Currently, the federal government is committed, by its most recent budget, to undertake a review of those aspects of tax law that most affect the creation of jobs, an example being the payroll tax. The budget also announced many initiatives that will result in further expansion of the activities of the Crown financial institutions studied by the Committee.

While this proposed review of the tax system has encouraged the Committee, the Committee feels strongly that what is also needed is a careful look at the effectiveness with which government delivers the multitude of business-related programs. The Committee views, with considerable misgivings, further expansion and overlap of the many programs designed to promote business development in Canada without a clear definition of an overall objective, an

overall strategy and a truly effective system to monitor these programs.

Crown financial institutions do have an important role to play in the encouragement and development of small and medium sized businesses. For maximum benefit, the aim has to be to let the private sector work to its fullest potential with Crown financial institutions assisting only those businesses that cannot get financing elsewhere. Government agencies have to stick to their role of identifying and filling gaps in the marketplace - gaps that the private sector is unwilling to fill. They need the funds, the resources, and a mandate that is unequivocally clear, to let them do this important job and the proposed reorganization in this report meets these objectives.

CROWN FINANCIAL INSTITUTIONS

INTRODUCTION

On 29 June 1995, the Committee held hearings on Bill C-91, An Act to continue the Federal Business Development Bank under the name Business Development Bank of Canada. During the course of the hearings on this bill, which significantly expanded the mandate of the Bank, it became clear that fundamental questions about the role of the Business Development Bank in the economy, and as an instrument of public policy, were not addressed.

Further, the Farm Credit Corporation (FCC) received a new and broader mandate with the passage of the *Farm Credit Corporation Act* in April 1993 as did the Export Development Corporation (EDC) with passage of An Act to amend the Export Development Act in June 1993. Finally, the Canadian Commercial Corporation (CCC) was directed by its minister "to double our business in terms of dollar volume and the number of clients with whom we deal."⁽¹⁾

In none of these cases was the mandate of the particular organization subjected to fundamental examination. With respect to the BDC, EDC, and FCC, Parliament raised questions about details in the governing legislation, but did not raise broader questions of public policy. In view of the importance of these institutions in the economy and their effect on private suppliers of capital, the time has come for a more comprehensive examination.

At the suggestion of the Minister of Industry, John Manley, the Committee undertook a study of the broad issue of how the federal government's financial institutions now function in relation to the private sector. The Committee was particularly interested in understanding how these institutions should function in an environment in which the role of the government in the economy is declining and in which government is striving to improve the efficiency with which its various institutions operate.

In his appearance before the Committee to discuss Bill C-91, An Act to continue the Federal Business Development Bank under the name Business Development Bank of Canada, the Minister of Industry stated:

(1) Mr. Douglas Patriquin, Executive Vice-President and Chief Operating Officer, CCC, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 35, 6 June 1995, p. 5.

In looking at the question of how the federal government's financial institutions as a whole function in relation to the private sector, the appropriate role for them to play, and the kinds of gaps that they are endeavouring to fill, a horizontal and deeper review by this committee would be very helpful to the government.⁽²⁾

In response, the Committee suggested:

After the committee has made what the minister calls a "horizontal study" and makes a report to the Senate, perhaps the minister would commit himself on behalf of the government - and that commits the government - to table in the Senate and presumably in the House of Commons, a written and responsive reply to recommendations and observations made by this Committee.⁽³⁾

The minister made such a commitment.

ISSUES

To stimulate discussion, the Committee invited parties knowledgeable about these institutions or about the environment in which these institutions operate to address eleven basic questions:

1. are any of these four federal financial institutions competing directly against private sector financial institutions? Are any of these four financial institutions providing a service that the private sector could otherwise provide? By increasing the ability of governmental financial institutions to engage in lending, is this causing government institutions to do things that would otherwise be done in the private sector? and, if so
2. is the government impeding the development of new initiatives in the private sector?
3. is each of these four federal financial institutions truly complementary to the private sector?
4. what joint ventures, or co-operative arrangements, exist between these four federal financial institutions and market-based financial institutions? what arrangements should exist?

(2) The Honourable John Manley, Minister of Industry, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 38, 29 June 1995, p. 38.

(3) Senator Stewart, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 38, 29 June 1995, p. 38.

5. are there gaps in private sector financial markets that some government institution should meet, but which no government institution is now meeting?
6. are there policy tools, or organizational structures other than the four organizations that are the subject of this study, that the government could make use of which would more efficiently achieve its public policy goals with respect to encouraging Canadian firms to increase their exports, and encouraging the growth of the small business sector in Canada? Is it necessary to have four distinct Crown financial institutions, or is a reorganization of the four institutions possible that would improve service delivery and achieve cost savings?
7. how do other policy instruments, such as the *Small Business Loans Act* and the *Farm Improvements and Cooperatives Loans Act*, fit into the government's overall strategy to provide financial assistance to businesses?
8. are there activities, such as debt management, that these federal financial institutions now engage in that are not directly related to their mission? Would these activities be more appropriately undertaken by the private sector, or by some other government institution?
9. should these four financial institutions be subject to independent oversight of their activities in the same way that OSFI oversees the activities of federally chartered financial institutions? Should their governing legislation include a sunset clause parallel to that in the legislation governing federally chartered financial institutions?
10. what client groups do these four federal government financial institutions serve? Are market-based financial institutions dealing adequately with these same client groups?
11. overall, is the Canadian financial market place adequately responsive to the needs of Canadian business in general, and to new and emerging enterprises in particular?

Once the study was underway, it became clear to the Committee that the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Western Diversification (WD) and the Federal Office of Regional Development (Quebec) (FORD(Q)) were engaged in activities strongly related to those of the BDC and FCC and should be included in the study.

HISTORICAL CONTEXT

A. Legislative Histories of the Four Crown Financial Institutions: A Summary

Typically, there have been three stages in the evolution of public sector financial institutions. At the first stage, a perceived credit gap is identified and the institution is created. At the second stage, the institution is criticized for being too conservative, and, in response to this criticism, the mandate of the institution is much enhanced. At the third stage, the institution explores the limits of its statutory powers and the potential for increasing these powers; once again, the powers of the institution are much enhanced at this stage. For details about each of the four public financial institutions, see Appendix A.

B. The Economic Council of Canada

The last comprehensive study of Crown financial institutions was carried out by the Economic Council of Canada as part of its study *Intervention and Efficiency, A Study of Government Credit and Credit Guarantees to the Private Sector* (1982). The Council examined issues ranging from the rationale for government intervention in financial markets to how government exercises control over its public enterprises.

The Economic Council Study examined four major elements that may warrant government intervention in financial markets: obstacles to the proper functioning of the markets themselves (such as the tax system and lack of competition), externalities, public goods and uninsurable risks. To these the Council added a fifth: problems arising in other markets, which might best be resolved through measures taken in financial markets.

The study concluded that when the government intervened in financial markets as an intermediary, the goal of correcting imperfections in markets

- *has usually taken a back seat. It would appear that government intervention has almost always been aimed at achieving economic and social objectives that went well beyond the scope of financial markets. (p. 5)*

With respect to business financial assistance the Council found that externalities, the positive impact of government assistance to business on other businesses in the economy, is the most frequently mentioned objective. The Council concluded that:

Whatever the cause, it remains that Canadian firms, particularly small or medium-sized firms, have a weak equity base. (p. 29)

Further:

The approach and procedures developed by public agencies in the past do not fully correspond to the present needs. Today, judging by their debt-to-asset ratios, businesses have little difficulty in borrowing regardless of their size. They may, however, encounter some difficulty in increasing or maintaining their equity base, and this is where government could play a complementary role in the financial markets. (p. 35)

The Council view was that the government should pursue avenues that would enable it to increase a firm's equity; further, public loan programs would become the exception, to be used only for assistance to victims of a credit gap and without involving a subsidy.

In the export financing area, the Council concluded that there are few deficiencies in the export credit and credit insurance markets, but that the export subsidy programs of Canada's competitors make it unreasonable to expect Canada to withdraw from this area.

Finally, with respect to the Farm Credit Corporation, the Council concluded that the broader objective of public policy was that of a "healthy farm sector." The Council stated:

We believe that adequate funds from private sources are generally available to Canadian farms and conditions that are appropriate in relation to the risk involved and to prevailing trends. A serious problem remains, however with respect to the design of farm financing instruments. The introduction of indexed farm mortgages would help to alleviate the financial problems faced by farmers, without generating some of the adverse effects of subsidized government loans and guarantees. (p. 106)

C. The Standing Committee on Industry of the House of Commons

In October 1994, the Standing Committee of Industry of the House of Commons released its study, Taking Care of Small Business, an examination of access to capital for small and medium-sized businesses both from traditional as well as new sources of financing. Although the focus of the Industry Committee study was not the institutions under examination by this Committee, problems of market access to credit by small and medium-sized businesses is one of the arguments used to expand the powers and resources of Crown financial institutions.

The Industry Committee saw a need for the chartered banks to do a better job in responding to the needs of small business. (It noted that the chartered banks account for about 90% of lending to small and medium-sized businesses.) But it also noted that alternative sources of financing - the trust companies, the caisses populaires, the credit unions, the leasing companies - have an important role to play. Further, consistent with the Economic Council

recommendations, the Industry Committee recommended that the tax system, and specifically the capital gains tax, be designed to encourage patient equity capital.

The Industry Committee saw the role of the Federal Business Development Bank (now the Business Development Bank of Canada) as a complementary - not competitive - lender to small and medium-sized business. The role of the CCC, of the EDC, of the FCC and of the regional development agencies was not discussed in the report despite their public mandates to provide services to the small and medium-sized business sector.

Finally, with respect to "gaps" in the capital market the Industry committee concluded:

Underpinning all of our recommendations are the twin findings that while there are barriers to the provision of smaller amounts of equity capital, there is an adequate flow of larger amounts of capital (above \$1 million) from institutional investors.⁽⁴⁾

WHAT THE BANKING COMMITTEE HEARD

The Committee heard from a wide range of witnesses: users of the services of the Crown financial institutions, competitors of, and sometime collaborators with, the Crown financial institutions, experts on capital markets, the Crown financial institutions, the Departments responsible for the Crown financial institutions, and the regional economic development agencies.

One of the most striking points that came out of the hearings was that, while there are many agencies and programs charged with providing assistance to business, the "smaller" end of the business spectrum does not appear to be well served by public policies. According to The Canadian Federation of Independent Business, an organization representing 85,000 small and medium-sized enterprises stated:

Government financial institutions and their programs are not well known by small business. Those programs that are known are poorly understood. Only a small fraction of firms have benefited from or accessed these programs agencies. There is seldom a cultural or financial fit between the needs of small firms and the existing agencies, institutions and programs.⁽⁵⁾

If the Industry Committee conclusion that there is an adequate flow of larger amounts of capital (more than one million dollars) is valid and if smaller businesses are by and

(4) Taking Care of Small Business, Report of the Standing Committee on Industry, October 1994, p. vi.

(5) Mr. Brian Gray, Canadian Federation of Independent Business, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 41, 17 October 1995, p. 5.

large not benefiting from the programs of public financial institutions, then what "gaps" are these institutions filling? Who are the clients of Crown financial institutions? Who serves small business? And, what does small business mean?

A. What Does Small Business Mean?

There is no consistent definition of small business. (See Appendix B for an aperçu of different definitions.) Consequently, the data that are released by lenders, government agencies and trade associations are rarely comparable. This makes detailed analysis of lending patterns next to impossible. It also inhibits the identification of "gaps" in the market for debt capital, and makes credible evaluation of existing public policy a formidable task.

In response to encouragement from the House Industry Committee, the Canadian Bankers Association now publishes quarterly Small and Medium-Size Enterprise Business Credit Statistics. The banking industry's credit statistics will eventually be broken out by authorization thresholds of \$25,000; \$50,000; \$100,000; \$250,000; \$500,000; \$1 million; \$5 million and total business lending. It would be helpful if the Crown financial institutions provided comparable data.

B. Where Are the "Gaps" in Debt Capital Markets?

There was overwhelming support for the view that government should not compete with the private sector in lending, investment or consulting assistance; that is, that the role of government is at the "margin", to deal with gaps in capital markets. There is, however, no generally accepted way to identify such gaps.

An expert on the venture capital industry in Canada told the Committee:

... in the past, the gaps have definitely been in terms of smaller financings, companies that needed less than a million dollars, in many instances - certainly anything less than three-quarters of a million. It was often very difficult to access an equity source that could do that sort of deal. In part, ... venture capital and straight equity are really expensive ways to finance your company if it is only money. Typically, what should happen - in principle, at least - is that an entrepreneur should be looking for an investor who, in fact, is able to be an effective partner and contribute something, be it in accessing markets in distribution, or subsequent rounds of financing, or whatever the particular areas is. Because of that very active involvement, it is a labour-intensive form of investing; it is not passive in any way, shape or form, so you start very quickly to move into an area where your economics become an issue. Therefore, you can only justify the costs, both of exercising due diligence and actually doing the transaction, and then the

costs of managing the transaction, if you have a certain floor of money at stake in terms of the investment on which you will ultimately generate your return. That smaller end of the spectrum is an area where, historically, there has been something of a gap.

The other area involved is the technology side, and I am pleased to see that this area is starting to change...⁽⁶⁾

The Farm Credit Corporation in its brief argued:

Farmers and business operators are telling us they require more flexible terms during start-up of new ventures. Traditional lending practices are often rigid and don't take into account unique circumstances of running a business from remote areas in rural Canada. And they're telling us they need access to more equity financing and equity capital.

Over the past few months, FCC has declined millions of dollars in loan requests because they were considered ineligible under the current FCCA. Examples of these are:

- *In B.C., an individual who ran an artificial insemination service was refused his request for \$20,000 because he was not a farmer;*
- *In Alberta, a food processing company was refused \$2 million for a packing and processing plant for edible oils because it was solely owned by non-farming individuals;*
- *In Saskatchewan, a fertilizer/chemical dealership located on a 40-acre subdivision was refused \$100,000 to buy a high clearance sprayer because he was not a farmer;*
- *In Quebec, three individuals were refused a \$900,000 loan to buy a building where they planned to establish a machinery dealership. They did not qualify because the enterprise was located off the farm, it was not under the control of farmers and only one of the individuals was involved in farming.⁽⁷⁾*

(6) Ms. Mary Macdonald, Macdonald and Associates Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 44, 2 November 1995, pp. 10, 11.

(7) Presentation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Farm Credit Corporation - 28 November 1995, p. 6.

The four preceding examples certainly make it clear that there is a restriction on FCC lending activities. They do not, however, illustrate the existence of a gap in credit markets that calls for FCC action.

The Business Development Bank of Canada made a similar argument that where gaps exist, the bank is there to fill them.

The Bank concentrates on areas and market niches to fill the gaps left by commercial lending institutions. It offers flexibility and a longer term outlook than private sector institutions. This is how the Bank achieves its complementary role. It provides leadership in the market place by designing products and services that act as demonstrations for private sector financial institutions that may choose not to be active in certain areas due to risk-reward ratios.

Far from impeding the development of new initiatives by the private sector, BDC is stimulating and facilitating private sector responses. Much of the Bank's new mandate is to work in partnership with the private sector. It may accomplish this by taking the lead in product development or it may develop and deliver services in conjunction with private sector institutions.⁽⁸⁾

Witnesses from the BDC also said:

BDC is careful to ensure that it fully plays its complementary role and recognizes that the commercial banks are the major source of financing for small business.

BDC serves commercially viable businesses unable to obtain financing from traditional lenders on reasonable terms. Every customer of BDC is a customer of a commercial bank. BDC simply provides a different type of financing product to many of the same customers to complete their financing needs. Under its revised mandate, BDC notifies the client's financial institution when it receives a loan application. This notification, coupled with the Bank's higher interest rates, ensure that private sector lenders have the first opportunity to meet their customer's requests.

The most important way that the Bank ensures that it remains complementary is its focus on innovation. It is through identifying and finding new product and market niches that the Bank is able to fulfill its complementary role while remaining sensitive to the

(8) Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on the Study of Crown Financial Institutions in Canada, Business Development Bank of Canada, 23 November 1995, pp. 4, 5.

needs of small business. Due to its long experience in the financial market place and its close contact with SME customers it is well placed to react promptly with new and innovative solutions to financing requirements.⁽⁹⁾

Earlier this year, the Minister responsible for BDC provided his view of the gaps that BDC will address. Mr. Manley, in a letter to the Chair of The Committee following his appearance to discuss the bill creating the new Business Development Bank of Canada, discussed four gaps:

The first gap relates to risk. Chartered banks usually will not lend to higher risk business ventures even at higher rates. A second gap relates to size of loans. The chartered banks have acknowledged that they lose money on the smallest loans and find it difficult to serve this clientele profitably. Third is a knowledge gap. Chartered banks and other lenders have difficulty making loans to knowledge-based firms which do not have fixed assets for security. Lastly, there is a flexibility gap. Chartered banks base their financing on formula lending and have difficulty adjusting to meet the specific needs of many small businesses, particularly those in start-up or rapid growth phases.⁽¹⁰⁾

While Mr. Manley was addressing the role of the chartered banks, who clearly dominate the market for capital to small and medium-sized businesses, the Committee did hear evidence that new players, such as the asset-based lenders and CALMEADOW, show promise of developing as additional new sources of non-government capital. The question which then arises is whether extensive public participation in capital markets will impede private sector innovation.

The Export Development Corporation in its brief argued:

The "raison d'être" for EDC is to fill needs, or gaps, which are not being fully or adequately met by the private sector. The past few years have seen significant changes in the nature of the global market place. Companies have increasingly had to shift their perspective from a domestic market to a global one. A number of countries, particularly in South East Asia, have developed rapidly and are beginning to challenge the industrial countries in economic strength. Privatization has become a reality around the globe. Inevitably, these changes have had a profound impact on how Canadian exporters do business.

(9) *Ibid.*, pp. 3-4.

(10) Letter from the Honourable John Manley, Minister of Industry to the Honourable Michael J. Kirby, 10 July 1995.

While the changes in the market place have encouraged increased export activity, these new export opportunities present the exporter with different, and often higher, risks than before. The exporter's needs with regard to export financing and insurance have therefore changed accordingly, creating gaps between what is available and what is now needed.⁽¹¹⁾

Further, EDC argued that marked changes have been taking place in the nature of trade and project finance.

While some transactions can be serviced with traditional long-term, fixed-rate financing as defined under the OECD Export Credit Consensus, others require much more creative structures involving both public and private providers of capital. Private capital markets are increasingly prepared to accept some of the financing risk, but may need the involvement of agencies like the EDC before accepting that risk.⁽¹²⁾

With regard to the Canadian Commercial Corporation its work is not that of a financial institution. It does, however, assist small and medium-sized exporters in obtaining pre-shipment financing through commercial channels under its Progress Payment Program.

CCC's traditional role is to act a prime contractor in a sale by a Canadian firm to a foreign customer, guaranteeing contract performance to the foreign customer, and matching that obligation through a domestic contract with the Canadian supplier. As long as a foreign customer insists on dealing with a government agency then the private sector cannot fulfill this need.

Basically, CCC assists exporters by

- *identifying and transmitting export bid opportunities*
- *evaluating and certifying bids*
- *contracting -- whether in helping develop a proposal, negotiating a contract with a customer jointly with the Canadian exporter, or advising on contract terms*
- *administering the contract, monitoring the progress of work*
- *administering financial instruments, collecting payments from the foreign customer and paying the supplier.*⁽¹³⁾

The Crown financial institutions were not the only witnesses to identify gaps in capital markets.

(11) EDC Presentation to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, 28 November 1995, p. 3.

(12) *Ibid.*, p. 3.

(13) Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. The Study of Crown Financial Institutions, Canadian Commercial Corporation, 7 December 1995, p. 2.

According to the Executive Director of the Canadian Advanced Technology Association there is a gap

at the real start-up zero-revenue level. ... This niche has not been filled. This is a gap between the love money and the financial institution money or the traditional venture. If the government went into that area, it could make money.⁽¹⁴⁾

Tourism is an example of an industry in which externalities abound and consequently one which has had problems in dealing with the traditional institutions. The returns to investment in a specific tourist facility, a ski hill for example or the infrastructure for sport fishing, do not accrue solely to the firm making the investment. Those who establish complementary facilities in proximity to the facility, a restaurant or a hotel for example, also benefit. As the President of the Tourism Association of Canada stated:

We ... need some type of regional mechanism which understands the scope and variety within our industry and can deliver appropriate instruments. There is just no one-size-fits-all solution for tourism, it is far too varied, it is far too community and regionally based.⁽¹⁵⁾

According to the President of the Tourism Association of Canada, the Business Development Bank has been a strong and positive force for the tourism industry as have the regional development agencies.

With respect to export markets, the President of the Canadian Bankers Association gave two examples of gaps in relation to location and in relation to size.

...

In relation to location, there are countries in the world where we do not feel able to enter and to assume risks, partly because there is political and economic risks. And we would share those perspectives with any other major financial institution in the world. They are countries which have had histories of instability and where there is political turmoil or the possibility of social fallout, which would put us, as we see it, at too great a risk to operate without official support.

On the size front, the major gaps that both we and the government have identified in the market relate to risk capital for smaller

(14) Mr. Faraj Nukhleh, Canadian Advanced Technology Association, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 41, 17 October 1995, p. 26.

(15) Ms. Debra Ward. Tourism Industry Association of Canada. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 42, 19 October 1995. p. 6.

borrowers. There have been, of course, a number of creative responses to the overall question of the availability of venture capital. But I would tell you that the economics of offering risk capital to small ventures are really not very good. I do not think that the structures that we found up until now really do meet the need very well.⁽¹⁶⁾

Many witnesses, while acknowledging the existence of gaps in capital markets and the need for the Crown financial institutions to deal with such gaps, expressed reservations about specific directions that the BDC, EDC and FCC were pursuing.

The President of the Canadian Bankers Association, for example, stated

that there are legitimate needs in the market which the private sector is unable to fill. ... As an aside, however, I would note that in this country, governments arguably see more gaps in private markets than do other governments. And, if you did a comparison of the span of Crown financial institutions in this market as compared to the other O.E.C.D. countries, you would see there being more of them in Canada and you would see them addressing a larger number of perceived gaps in the marketplace. A good accountability framework is one which requires Crowns, therefore, not just to show a profit or show growth in lending volumes or job creation, but also to show how funds have gone to ends which the private sector has been unable to service.⁽¹⁷⁾

The submission by the Canadian Finance and Leasing Association raised serious questions about what role public sector financial institutions are trying to play and what role they should be playing in a market where "bricks and mortar" are not the technology of the marketplace of tomorrow.

... we would like to address the emerging phenomenon of virtual banking. If we look at what is happening in the United States, one of the impacts of the information revolution has been the "thin-slicing" or unbundling of the business of banking.

Once upon a time, a bank was a full-service institution housed in bricks and mortar on thousands of street corners across North America. Today, with specialization and the increasing desegregation of banking, all enabled by advances in communications technologies, new as well as existing financial

(16) Ms. Helen Sinclair, Canadian Bankers Association. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 51, 7 December 1995. p. 11, 12.

(17) *Ibid.*, p. 5.

institutions are choosing to become more focused on just a few of the traditional components of banking, joint venturing, outsourcing or partnering other services out or creating alliances of service companies. COMPUTER POWER INC. of Jacksonville, Florida is an interesting example. COMPUTER POWER INC. manages 42% of the residential mortgages in the United States. COMPUTER POWER INC. does not originate the mortgages, nor does it fund them. It simply manages them under contract for others across the U.S.

Driven by a customer focus and cost-efficiencies (which means more competitive pricing to the customer), the virtual bank assembles financing products from a number of different sources and delivers them as a complete package of services to the customer.

How does this example relate to the question at hand? Traditionally, most full-service financial institutions essentially do the same things under the same roof: they originate financings, they manage financings and they fund financings. This is the model CFLA would suggest that has been adopted in conceiving various of the Crown financial institutions. Is that model still relevant and appropriate?

If any financial institutions role vis-à-vis a customer is to originate, manage and fund, CFLA would submit that the huge existing private sector financial infrastructure delivery system is more than adequate to respond to the demand. There are over 10,000 branch offices of banks, trust companies and credit unions in Canada with vendor finance operations at hundreds of point of sale outlets, all originating transactions. Over 250,000 Canadians are employed by financial institutions. The necessary management expertise is in place. Key sources of funding from the banks to insurance and pension funds and venture capital programs, report major cash availability, particularly as formerly popular areas of financing, such as commercial real estate, are no longer so interesting to them.

...

When we look at some of the Crown financial institutions under discussion, we see institutions structurally-modeled after the traditional commercial banks, in some cases with proliferating branch networks, apparently moving increasingly in the direction of becoming fuller service financial institutions. We even see them sponsoring tables at dinners, hockey teams and golf tournaments! In the current context, we ask why?

Compounding this question of why, there is also a growing concern that Crown financial institutions being driven by a political imperative to be self-financing or to operate on a cost recovery basis, will seek revenues by competing more directly with the private sector. CFLA has repeatedly supported government decisions toward cost-recovery and self-financing of its agencies. But to respond to this imperative by duplicating services already provided by private sector financial institutions does not make sense at the best of times and certainly not now with the major demands on limited public funds. Is this the most cost-efficient way for government to achieve the desired public policy results?

...

CFLA believes that Crown financial institutions must get back to basics, strip down and focus their mandates. With cost-recovery/self-financing goals (no subsidization), Crown financial institutions should be limited to narrow focus, highly-specialized niches of expertise and services that would not otherwise be provided by the private sector.

There are a number of recent examples where the Government of Canada has retro-fitted specialized financing programs which we believe constitute a step in the right direction: the Canada Student Loan Program and the Small Business Loans Act. In both instances, private sector delivery infrastructure is used and the government role is limited to loan guarantees. The longer standing example from CMHC's loan insurance program also may be instructive. It insures that part of a loan which a private sector financial institution finds too risky.

If the public policy is to assist SMEs with the marginal transactions that would not otherwise happen, it would seem the questions should be: how much of the risk must be mitigated before the private sector will take the transaction on and how does government do provide such mitigation?

CFLA believes that the appropriate role for the government and its agencies should be to focus on means to enhance the credit of SMEs in relevant financial transactions. Credit enhancement can take different forms: guarantees or insurance, for instance. In this way, rather than building an expensive parallel delivery infrastructure, government can specialize, tailor and target its assistance to provide credit enhancement to assist SMEs to qualify for the marginal transaction, all the time taking advantage of the existing private sector infrastructure to originate, manage and fund the financial transaction.⁽¹⁸⁾

(18) Brief from the Canadian Finance and Leasing Association to the hearings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce on Crown Financial Institutions. 2 November 1995, pp. 3-6.

Witnesses such as the Canadian Federation of Agriculture provided detailed examples of where the gaps are and where the Crown financial institutions are not performing as expected.

CFA is in favour of the FCC's willingness to expand its mandate further into rural lending but only on the condition that it does not lose sight of its original mandate, to lend to the primary agriculture industry. However, we do have concerns over the competition it affords financial institutions, particularly credit unions and caisses populaires, which are active in rural areas. Significantly increased ceilings on loans, access to government rates of interest and the lack of necessity to live with the checks and balances required of other financial institutions can put them in competition with private lenders. A balance must be achieved between the FCC's ability to lead in interest rate setting or new initiatives, for example, and undo competition with private lenders.⁽¹⁹⁾

...

The Export Development Corporation is used by the agricultural industry in trading arrangements. Its original mandate was to facilitate Canadian exports. Its recently altered mandate now puts it in the position of having to be self-financing and as a result it is becoming risk averse. Its utility to the agriculture industry is hampered by its orientation to large shipment sellers with large margins of profit. Again with the requirement for self-financing EDC has shifted its interests to "paying customers." With margins on grain shipments of often less than 1%, there is no interest on the exporter side to pay 1% fees. This also means that the EDC has no real interest in commodities sold in small shipments with small margins such as the pork industry.⁽²⁰⁾

Other witnesses provided specific examples that have arisen out of the expanded mandates of Crown financial institutions.

Both the credit unions and the banks expressed concerns about the expanded mandate of the FCC.

The witness from the Credit Union Central of Canada stated:

(19) *Ibid.*, p. 3.

(20) *Ibid.*, p. 4.

As an example, in the height of the downturn of the agriculture economy, the credit union movement had a lease operation called Agri-Finance out of Winnipeg which backs the leases of farm machinery for farmers. We have done this for years.

Through the worst of times we have been in that marketplace to ensure that producers have farm equipment with which to operate. We have done that successfully. There is a commitment between the producer and ourselves which has made it a successful business. We are used to competing with other large lending institutions for that business. There is a relationship between us, the dealers and the farmers.

Now, because FCC is under so much pressure to meet its own bottom line as an institution, it is going after that kind of business in the very markets in which we have always been doing that. That is a real difficulty for us. It is not that we will not sit down and work with them on this. However, it is one thing to talk about partnering, and another thing to get down to the nitty-gritty of what partnering means and what role each partner is to play.⁽²¹⁾

With respect to the BDC (formerly the FBDB), he went on to say:

My understanding is that the [BDC] is trying to work out its role with the FCC and us. Historically, we have worked very well with that institution. It has provided a range of concrete services to businesses which have proved to be effective. It has been given a new mandate. We are meeting with them to ensure that we do not step on each other's toes or get in each other's face. They now have a mandate which says that they must support Canadian entrepreneurship by providing financial and management services. In carrying out its activities, the [BDC] must give particular consideration to the needs of small- and medium-sized business.

In our mission statements we have that almost bang on. There has to be some serious understanding between the two. From a historical experience, this program at one time handled millions of dollars for minimal costs. Let us not destroy that capacity here by turning its role into an exaggerated one which is complex and which duplicates what other financial institutions are doing, no

(21) Mr. Bill Knight. Credit Union Central of Canada. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 43, 31 October 1995. pp. 8, 9.

matter who they are and what they may be doing in terms of servicing those members.⁽²²⁾

The President and Chief Executive Officer of the Caisse Desjardins also addressed the expanded mandate of the BDC.

At present, under the new mandate, when they exercise their ability to raise funds, they turn to traditional financing, the kind that any private institution could provide. I don't see any value-added since, when they consent to these financings, if these loans were granted to businesses at very good interest rates or conditions and so forth, you could say that this was a certain form of subsidy.

But if you do it for companies that are in good financial health and that don't need subsidies, why do it? Consequently, they have entered the traditional market. They have no value-added; they don't have a more competitive product. Nor do they give businesses any advantages, but often, to all intents and purposes, they now go looking more in niche markets, whereas they used to play a support role for much weaker businesses.⁽²³⁾

With regard to the FCC, one witness from the Canadian Bankers Association expressed serious concerns about the expanded mandate of the FCC.

A couple of years ago [the FCC] received an increased mandate as a result of their problems in the mid-1980s. It seems that they always want more and more and more in terms of their mandate.

They compete with us directly every day, all the banks, the credit unions, the trust companies and so on, for farm lending services. Our people see them every day in the marketplace. And they have gone up-market in terms of quality, and really want the low-risk business for their return. So, basically, they are competing for the same business that we are and they do advertise. If you look in the farm papers you will see their advertisements regularly. They have even taken a swipe at banks and trust companies and other people in some of their ads depending on what month it is.

To follow that along, I would like to just read you one of their objectives from their annual report. It says "to develop and

(22) *Ibid.*, pp. 10, 11.

(23) Mr. Langelier. Caisse centrale Desjardins. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Issue No. 48, 28 November 1995. p. 55.

implement marketing strategies to achieve a \$5 billion dollar loan portfolio of revenue-generating assets by the end of their planning period and to achieve the targeted financial performance."

Farm debt does not expand very rapidly, and I am not exactly sure what FCC's planning period is. However, to reach \$5 billion is quite a stretch on any period of time, given the payback and the fact that their loan portfolio of farm and agribusiness is about \$3.4 billion at this time. The only way that they could ever achieve that kind of growth would be to take business away from the other lenders in the private sector.

That begs the question: What public policy do they achieve doing that? It also begs the question: How will they do that? Will they underprice the market and so on? It just goes on and on with them.

As I say, we see them every day in the market. I think you mentioned gaps. Perhaps there is a gap, a perceived gap, around farmers who are starting out and unviable farms. Unfortunately, in the marketplace, however, you have to deal with the risks as you see them. But they have definitely changed and want more.

...

The other thing I will mention is that Canadian banks have about 2,000 branches in rural Canada. And if Farm Credit was to attack that business and price it lower than the market, the livelihood of those branches is put at risk. If a number of loans leave those branches the branch will need less employees. If the deposits go somewhere else, they will need less people. All of a sudden those rural branches will be at risk. And we all know the problems that rural Canada has in keeping business and people employed in those small towns. Therefore, I think there are some far-reaching issues which must be considered in expanding the mandate of these corporations.⁽²⁴⁾

One of the witnesses from the Caisses Desjardins stated:

(24) Mr. Craig Rothwell. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 51, 7 December 1995, pp. 12, 13.

Furthermore, the federal financial institutions are also beginning to "collect" the savings of individuals by offering this clientele access to their debt securities. For example, the Farm Credit Corporation issues debt securities in amounts as small as \$25,000 and at very attractive rates.⁽²⁵⁾

With respect to EDC a number of concerns were voiced. The President of the Canadian Exporters' Association stated:

In terms of risk, the Association remains concerned with EDC's mandate. In contrast to some export agencies in other countries, EDC is required by its mandate to put greater emphasis on the need to be self-sustaining. As a consequence, the corporation is not always able to be as aggressive as exporters would like in premium, policy and financing to help exports in the riskier markets. This is a question of its fundamental mandate.⁽²⁶⁾

The Exporters were not, however, concerned that the EDC was competing with the chartered banks. They did not feel that the chartered banks were as active players in the export financing market as they could be.

The Canadian Bankers Association, on the other hand, was quite concerned about EDC competition.

... effectively what has happened in the export market is that the return to investing in the business and investing in the people in the business in export finance in Canada has not been what it could have been and that has happened instead in those jurisdictions where the relationship with the Export Credit Agency has been a better relationship. In many cases the investment happens through a Canadian bank, but I think you would find, if you talked to the Canadian banks about where there best trade finance expertise is, it might not necessarily be in Canada. It would be outside the country.⁽²⁷⁾

(25) Mr. Jean-Guy Langelier. Caisse centrale Desjardins. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 48. 28 November 1995, p. 44.

(26) Mr. Mark Drake. Canadian Exporters' Association. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 43, 31 October 1995, p. 22.

(27) Ms. Helen Sinclair. Canadian Bankers Association. *op. cit.*, p. 7, 8.

The witness from the Canadian Bankers Association continued:

The OECD countries are competing against each other, and EDC has to provide some sort of level playing field for the Canadian exporter.

Where there is significant shortfall is not only in the capability of providing cover in some of those markets, but also that international business is now being done more by consortium and joint ventures. Major projects are being put together by groups of companies with representation globally. They seek out financial advice from financial institutions, they look for an advisor. Those advisors work with the Export Credit Agencies of all the countries. In fact, the Toronto Dominion Bank, have more assets on its books relating to Ex-Im Bank in Washington, JEX-IM Bank in Japan and the Hermes Bank of Germany than we do with EDC.

When an exporter wants to be part of the global marketplace, he has to be part of the team that is going to be doing these deals and they work through an advisor. The advisor does the structuring and looks for support from export credit agencies. The EDC does not work in that way at all. They work directly with an exporter, independent of that environment.

*As a result, for example, we have a project finance team of 20 in New York and a project finance team of one in Toronto. We have a project finance team in Singapore of five people and we have a project finance team in London, England. **The reality is that EDC does not work with financial institutions.** As a result, many Canadian exporters are excluded from bidding or being invited to bid on projects because they are not part of the international network.*⁽²⁸⁾

The problem of identifying gaps and of avoiding competition between the private sector and the Crown financial institutions is complex. Even if there are gaps, do all call for public intervention? Will not the private market respond if there are profits to be made in filling a gap? and do we run the danger of pre-empting the private sector if public intervention is always initiated? How do we control the proliferation of government programs?

Witnesses from the Canadian Federation of Independent Business argued that small business does have problems with the chartered banks. However, government, by jumping in to fill the gaps, is taking market pressure of the private sector to fill gaps.

(28) Mr. Raymond Gunn. Canadian Bankers Association. op. cit., pp. 12, 13 (emphasis added).

Unfortunately, too often financial markets in Canada choose not to do business with small business, viewing it as inherently "too risky" or "not sufficiently profitable." Although there are certain fixed costs to processing a loan that are standard regardless of loan size, the banks' view is selective. If one looks only at the loan itself, it is perhaps not as appetizing as would be liked. However, CFIB has argued and research supports the fact that, when you examine all the attendant products and services such as deposits, mortgages, personal loans, RRSPs, car loans, payroll systems, etc. that come to the bank with the business loan, the total account is highly profitable. Because small businesses tend to stay with their banks through the good times and bad, there is a steady income flow to the banks. A second aspect of this issue is that with technology improvements some of the cost savings should be applied to reducing the cost of dealing with the small business loan. In many cases it is easier to get a credit card than it is to get a small business loan.

Too frequently the major financial institutions have indicated that they will only lend to small businesses, farmers, exporters, hi-tech firms or knowledge-based firms if there is a government loan guarantee in place. This does not auger well for a financially strapped government or for the economy as a whole. In the past, government has jumped in to fill gaps not serviced adequately by the private sector. In so doing, the government is effectively taking the market pressure off the private sector financial institutions. Also, once these agencies exist, it is in their interest to expand, further causing banks to back off, producing a vicious cycle. This approach is antiquated. Small business has said that in order to reduce the debt and cut the cost of capital in the longer term, the government must eliminate its deficit. Corporate Canada has expressed the same point repeatedly. Small business has told government to eliminate and rationalize subsidies and programs for business.

CFIB witnesses went on to discuss the discouraging effects of the proliferation of public programs.

Government programs to support debt financing for small business have proliferated with the result that there is now substantial overlap in program activities and duplication of administrative bureaucracies. This has increased the cost of delivering government assistance and served to discourage SMEs from using the system because of its complexity. The Committee recommends that the federal government significantly reduce its own debt levels which will serve to lower the cost and increase the availability of

funds for small business. This can be achieved by reducing and rationalizing government programs. Remaining government-sponsored programs should be refocused to fill financing gaps not currently served by the private sector.⁽²⁹⁾

For some witnesses the existence of a gap was not a **sufficient** basis for use of a Crown corporation. Professor Trebilcock stated:

It is not sufficient in most policy contexts, including the one with which you are concerned, to identify simply a case for government intervention and then leap from the premise that some form of government intervention is required to the view that the form of the intervention should be through a Crown-owned enterprise. Governments have a vast array of policy instruments at their disposal. In every case, we must ask: Is this the appropriate choice of instrument to realize this particular policy objective?

In our 1982 study, we were particularly interested in this institutional boundary issue. Rather than using Crown corporations, why does the government not increase its use of tax, regulation or subsidization of private sector firms so as to align the conduct of these private sector enterprises with government public policy objectives? To put the question more bluntly: Is there ever a case for a Crown corporation in any context? Conversely, could one not imagine governments achieving their policy objectives through appropriate choice of tax, subsidy or regulatory instruments directed at the private sector?⁽³⁰⁾

He followed up his testimony with a letter to the chairman in which he stated:

Whether there is a gap which should be filled, (and then what policy instrument is best adapted to filling it) to my mind should turn on serious evidence of market failure, e.g. monopoly, public goods/externalities, information failure, asking in every case (a) whether the government can do better than the private sector in resolving the demonstrated market failure and (b) what policy instrument is likely to do this at least cost and with fewest negative spillovers for other policy objectives. For example, is there

(29) Senate Committee Study on Crown Financial Institutions in Canada. Canadian Federation of Independent Business. Submission to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. 17 October 1995, p. 6.

(30) Professor Michael Trebilcock. University of Toronto. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Issue No. 40. 3 October 1995, p. 10.

insufficient competition among private sector financial institutions for SME business? Can a government agency better assess the prospects of a high technology enterprise than the private sector? Are there positive social or economic spillovers (externalities) from high technology activities that private sector agents cannot fully capture, leading to socially sub-optimal levels of private investment in such activities? Can a government agency reduce the fixed transactions costs faced by private lenders in making small business loans?

In the case of the FBDB, Mr. Manley in his evidence relied heavily on two factors as justifying a gap-filling role for the FBDB. (a) Financing for knowledge-based enterprises and new technology companies (...). (b) Providing small loans to business where the fixed costs of loan assessment make these loans unprofitable and unattractive to private sector lenders.

Here we need to ask whether there are any reasons to suppose that a Crown-owned financial institution can outperform private sector lenders in these two respects. Figures on lending to SMEs by the FBDB and the six major banks provided by Mr. Manley suggest that the scale of lending to SMEs by the major banks (even without considering capital provision by other private sector financial institutions) dwarfs that of the FBDB, raising serious question as to whether the FBDB is really filling a gap that needs to be filled.⁽³¹⁾

The President of Acorn Partners went even further.

The logic of my remark was that I was not looking at the organizations per se, but rather at what they did and what they put out. My experience of them varies substantially but, as I saw what was available publicly, it seemed to me that, for the most part these organizations are providing goods or services that are now being provided by the public sector. The private sector, intrinsically can be provided for by the private sector because, to use a brokering example, if I were brokering something, I could decide to take a client or not; I could decide what to charge them; I could exclude people. That is extremely important. If I am doing something that, if I give it to you, all of your colleagues automatically get it, then I cannot function as a for-profit organization in that setting. I am saying that the organizations that you have listed here, for the most part, are providing what I

(31) Letter from Michael J. Trebilcock to Senator Michael Kirby. 5 October 1995.

will call private goods, not public goods. Therefore the justification for public intervention is very weak and is a very slippery slope, in my judgment.

I made a particular exception with respect to CCC, and I think that was quite clear that there is something there that they do that I do not know how anybody would handle in a market system. I hope that has clarified the point. I have not hit the organizations; I have not said they do not have expertise because that would be wrong. They do have expertise but the public policy issue is should that expertise reside in a political culture, or should it reside in a private sector market where success can be rewarded and people can expand if they do something well or, on the other hand, if they do it badly, or if there is no demand they get punished, and they withdraw. I would suggest that you, in part, have answered that question elsewhere using the creeping mandate which I see as a problem. What I see over history is that mandate has become virtually uncontrollable. For example, the Business Development Corporation came into being for one reason: the banks were restricted from term lending, and nobody figured that there was any other way to get that business. Shortly after its institution, however, an organization called Roynet was established and that organization has been in term lending for a long time and is well regarded by many of its clients.

It is a very basic, philosophical problem, if you will, grounded in economics, and I just happen to have concluded, having watched things over the years, that while, there are some very good things that have happened as a result of these organizations, those things could come about in other ways, and in fact, that is what in fact Mr. Martin was saying in relation to a different environment. We do not need the public sector to make those things happen in a general policy sense. In the specific sense, yes, it is quite true that a particular deal may not have come together in the absence of such an organization. However, by and large, it is a policy failure; we do not have our overall rules right, and that is why we now have these organizations.⁽³²⁾

(32) Mr. Peter Kemball. Acorn Partners. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 44. 2 November 2 1995, p. 25, 26.

C. The Canadian Commercial Corporation

It quickly became clear during the course of the hearings that the Canadian Commercial Corporation has made a positive impression on all who have worked with it.

The Canadian Commercial Corporation (CCC) is highly regarded by the business community for its support to a) defense exports, b) exports to UN agencies and IFIs (international financial institutions) and c) its initiatives to help SMEs in export financing. Concerns from another era about the CCC being a competitor to the private sector no longer exist under the current management and the Corporation is considered an effective member of "Team Canada", and one whose services deserve to be better known. We would, however, underscore that the line between providing support and being perceived as a competitor to the private sector is a fine one, and it is only by dint of hard work and sensitivity to the issue that the Corporation has regained the full confidence of the private sector.⁽³³⁾

D. The Small Business Loans Act (SBLA) and the Farm Improvements and Cooperatives Loans Act (FIMCLA)

While considerable attention was given to the Crown financial institutions, two federal programs delivered through the private sector received the widest praise - the Small Business Loans Act (SBLA) and the Farm Improvements and Cooperatives Loans Act (FIMCLA). The Canadian Federation of Independent Business described the SBLA as "the best known, understood and accessed federal government financing program."⁽³⁴⁾

With respect to FIMCLA, the Canadian Federation of Agriculture indicated

that surveys and projections carried out by Agriculture and Agri-food Canada show that uptake will not only not diminish despite the increase in the cost of the loans but indeed will increase commensurate with their increased availability through private financial institutions.⁽³⁵⁾

(33) Canadian Exporters' Association. Brief to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Re: Crown Financial Institutions and Exports. CEA Paper No. 95-90. 31 October 1995, p. 4.

(34) Submission of the Canadian Federation of Independent Business, *op. cit.*, p. 3.

(35) Canadian Federation of Agriculture. Brief to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce Concerning the Relationship Between Private Financial Institutions and Crown Financial Institutions. 19 October 1995, p. 6.

Given the popularity of these programs, the question was raised as to whether it would be more efficient from a social perspective to have the government design whatever financial assistance programs it deems appropriate but to deliver more of them through the existing private infrastructure. This would avoid duplicating the "existing bricks and mortar" framework, take advantage of private sector expertise and encourage innovation in the private sector.

The President of the CBA stated:

What I think you need to do is shake out the Crowns greatly and focus resources on those which are delivering valued-added to the economy. We need a very strong Export Development Corporation. We must ask ourselves: Do we really need an FCC, and can the funding that we put into the FCC not be redirected towards an EDC?⁽³⁶⁾

But even with this sort of rationalisation, EDC programs should be looked at. With respect to trade finances, for example, one witness from the CBA stated:

There is an infrastructure within all the Canadian banks to deliver this product. The enhancement of EDC through insurance or guarantee programme is very easily added to the product that we would normally deliver. It would not necessitate huge additional staff on our part. In fact, what would happen is that we would probably increase our skills as a result because we would be looking at those higher risk markets.⁽³⁷⁾

The witnesses from the Caisses Desjardins stated:

These new programs will be distributed through the network of branch banks, savings institutions and credit unions across the country. This complementarity is the cooperative route that we hope to develop with the public financial institutions.⁽³⁸⁾

The Caisses were in accord with the view that the BDC should look at ways to deliver its programs using the private sector's infrastructure rather than having a set of branches and infrastructure of its own.

The witness from Credit Union Central of Canada took a somewhat more cautious approach. While arguing strongly:

(36) Ms. Helen Sinclair. Canadian Bankers Association. *op. cit.*, p. 22.

(37) Mr. Raymond Gunn. Canadian bankers Association. *op. cit.*, p. 11.

(38) Mr. Jean-Guy Langelier. Caisse centrale Desjardins. Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. Issue No. 48. 28 November 1995, p. 45.

Let us not destroy that capacity [the services to business provided by the private sector] here by turning [the BDC's] role into an exaggerated one which is complex and which duplicates what other financial institutions are doing, no matter who they are and what they may be doing in terms of servicing those members.⁽³⁹⁾

his concern was for a "level playing field."

What is ironic is that we now have competitors who do not have to jump through those same regulatory hoops, and I am not referring to the banks but to the federal government.

...

What we would like to see is a set of similar rules across the piece in terms of the discipline that brings to the market. If they are to get into lending, then it should be a tight operation.⁽⁴⁰⁾

He acknowledged the attempts by governments to be innovative but pleaded for a clear set of rules to be followed by all.

Traditionally, governments would deliver programs to the citizenry through any of the financial institutions. Now there are moves to partnering. Are those partnering paths done on the basis of a tender, or are they done because they are used to dealing with each other? What are the rules? It is simply a matter of knowing the rules.⁽⁴¹⁾

The Canadian Federation of Independent Business was also cautious in its response to the suggestion that the government devote its energy to designing appropriate programs and then using the private financial sector to distribute those programs.

In a perfect world, that would be a great idea.

[but]

Small firms sometimes have a problem just getting the banker's attention ...

The SBLA is fine. I have a book full of programs listed. If the banks tried to deliver all of them, they would not be doing traditional banking anymore. In a limited targeted way, such as the SBLA, private sector delivery is efficient and effective. If you

(39) Mr. Bill McKnight, Credit Union Central of Canada, *op. cit.*, p. 11.

(40) *Ibid.*, p. 8.

(41) *Ibid.*, p. 12.

try to deliver all government programs through the banks, the system will break.⁽⁴²⁾

The CFIB witness acknowledged that a limited number of targeted and clearly defined programs could be delivered through the existing private sector distribution system.

E. Accountability

One issue that was raised by many witnesses is the need for greater accountability of the Crown financial institutions.

We ... see no link to Parliament for a regular review of their performance and powers. We do see them come before Parliament when they are looking for an expanded mandate. But we don't see them required on a regular basis to account for performance to Parliament and we don't see a system which has their overall mandate come up for review on a periodic basis.⁽⁴³⁾

The Assistant Deputy Minister, Industry, addressed the current accountability situation of the Crown financial institutions.

The CCFIs (Canadian Crown Financial Institutions) have no depositors and their sole shareholder is the Government of Canada. They operate under a system of controls which has been designed to protect the interests and control the liabilities of that one shareholder.

For example, each of the CCFIs is required to prepare a five-year corporate plan and an annual borrowing plan. These must be reviewed and approved by Treasury Board. The Minister of Finance must approve individual borrowings and their balance sheets, which appear in annual reports to Parliament, must be scrutinized and certified by the Auditor General of Canada.

As to whether there should be sunset clauses for the CCFIs, I would note that the Business Development Bank of Canada Act calls for a parliamentary review after five years.⁽⁴⁴⁾

(42) Mr. Brian Gray, Canadian Federation of Independent Business, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 41, 17 October 1995, p.19.

(43) Ms. Helen Sinclair, Canadian Bankers' Association, *op. cit.*, p. 7.

(44) Mr. Alan Nymark, Industry Canada, The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Evidence, 12 December 1995, p. 6.

There are differences between what the President of the CBA wants and what the current situation is. The President of the Bankers Association is calling for a more regular debate on what the appropriate mandate is. Annual monitoring of the activities of a CCFI to ensure that such activities come under its mandate does not address this concern.

Consider the EDC, for example. Under its current mandate, it may provide direct financing and loan guarantees. The chartered banks prefer that EDC focus on loan guarantees which then enables the banks to earn the fees from providing the financing. The EDC view is that, if it is to take the risk in a financing arrangement by providing a guarantee, it might as well provide the direct financing itself and earn the financing fees. The monitoring process, to which the ADM, Industry, is referring, will result in approval of the EDC approach because the EDC legislation permits it. But, the banks argue that the mandate is too broad, permitting the EDC to be too active in the direct financing market. This is a significant policy question. There has been no broad public debate on the public policy issue.

F. Restructuring

During the course of the hearings, it became clear that the recently expanded mandates of the BDC, the EDC, and the FCC will lead to an ever increasing overlap of the activities of the Crown financial institutions. The FCC is expanding into off-the-farm activities; the BDC is expanding its export-related activities; and the EDC and the CCC are increasing their efforts to aid the small and medium-sized business sector.

Has co-operation among the Crown financial institutions grown significantly?
According to the President of the FCC:

Regarding BDC, in my view, striking an arrangement with them at the senior executive level has not been high on my list of priorities. However, I have asked my field and regional people to stay in touch with BDC officers to ensure that the market is well served as between us and to look for opportunities where we can work together in terms of making people aware of their product line and having them make farmers and people in the agricultural field aware of our product line.⁽⁴⁵⁾

According to the President and CEO of the BDC:

... we do have regular contact with Crowns and agencies to examine how we can work together, how we can serve the market

(45) Gerry Penny, Farm Credit Corporation of Canada, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 48, 28 November 1995, p. 11.

and to find our common areas of interest. However, often the net result of this exercise is that we are serving different markets.⁽⁴⁶⁾

While there is contact among the agencies, it does not flow from a well-defined, ongoing consultation process such as that which exists among the Bank of Canada, OSFI, CDIC and the Department of Finance .

Would there be net gains to society from merging two or more of these public agencies? There was considerable discussion during the hearings about this possibility. The witnesses from the public agencies were not very enthusiastic about this suggestion. They argued that there was a "culture" associated with each of their respective clienteles that would be lost if there was a merger.

For example, the President and chief executive officer of the FCC stated:

Our value to our clientele is that we are there when the economy is good bad or indifferent. Our whole organization is focused on providing that service to that part of the economy.⁽⁴⁷⁾

Clearly, this is an organization that, on the one hand, appears to be dedicated to its clientele, but, on the other hand, is eager to branch out into non-farm activities and into loans to individuals who are not farmers. This sounds rather similar to the activities of the BDC. The "culture" argument is not a convincing one.

Furthermore, this argument does not address the question of why we need four treasury functions, four centralized management data systems, four human resource systems and so forth.

The chairman of the board of the BDC took a "longer" point of view:

In terms of looking at the client base of Crown corporations, we have to take into account -- and this is a problem -- that these are not static clientele. It is as if the manufacturing sector is moving into high technology and the agricultural sector is moving into agri-businesses, which in some cases would be high technology. This is an evolutionary process.

...

(46) Mr. François Beaudoin, Business Development, Bank of Canada, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 47, 23 November 1995, p. 17.

(47) Mr. Gerry Penny, Farm Credit Corporation, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 48, 28 November 1995, p. 14.

When it goes back to the question of whether you should put these organizations together, it raises the question: Are they now applying to the right fields in which they are involved? It must also be asked: Should there be a different process down the road than simply saying you can solve all the problems by joining them all up together, cut cost and do whatever else you might want to do?⁽⁴⁸⁾

At an earlier point in the discussion he said:

If I were looking down the road, the question is, does someone look at some point in time at taking these institutions and privatizing them, changing them dramatically from where they are today, or leaving them as they are if they are fulfilling a particular niche. All those questions are on the table.⁽⁴⁹⁾

With respect to merging the EDC and the CCC specifically, the President of the Export Development Corporation stated:

I am not too sure what kind of strength or advantages would be gained by merging those two enterprises, because they are two very different businesses. I see some disadvantages in us being merged into one operation.

Basically, when we make a loan to a foreign buyer, we have a fiduciary responsibility to that buyer in terms of that loan. If there are any problems on the Canadian side, we generally have to advise the buyer that there are problems developing.

We are engaged to him to lend the money, and he is engaged to us to give the money back. If, at the same time, we were the supplier of those products and there were some problems, we would be in a conflict of interest as to how we sort these things out. We would have to erect all kinds of fire walls inside the organization so that one side of the shop does not talk to the other side of the shop does not talk to the other side of the shop.⁽⁵⁰⁾

This "conflict of interest" does not, however, seem to be a problem for private sector corporations, such as General Electric or General Motors, which not only produce and

(48) Mr. Patrick J. Lavelle, Business Development, Bank of Canada, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 47, 23 November 1995, p. 24.

(49) *Ibid.*, p. 22.

(50) Mr. Paul Labbé, Export Development Corporation, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 48, 28 November 1995, p. 31.

sell products, but also vigorously seek to earn income by providing financing to the purchasers of their products.

G. The Regional Development Agencies

Finally the Committee heard from senior officials of the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), the Department of Western Diversification (WD) and the Federal Office of Regional Development -Quebec (FORD - Q). (See Appendix C for a brief discussion of the original mandates of these agencies.)

The February 1995 budget changed the focus of the regional development agencies and decreased their funding (including Federal Economic Development in Northern Ontario) by \$562 million over the next three years (from \$1,138 million in 1994-95 to \$576 million in 1997-98). Their focus is to be small and medium-sized enterprises and they are to make extensive use of repayable contributions and loans instead of grants.

The November 1995 Report of the Auditor General of Canada dealt with regional economic development programs, with specific chapters devoted to ACOA, FORD(Q) and WD, respectively. Problems were noted.

The entities do not have risk-based procedures to provide guidance to staff when they review projects. Such procedures would help staff to understand the degree of financial risk the government wishes to assume, and would give guidance on the types of projects the entity wishes to support (or avoid).⁽⁵¹⁾

Our chapters indicate that programs have funded projects where the case for incrementality was not made clearly, and the applicants appeared to have the financial resources available to proceed on their own.⁽⁵²⁾

Taken as a whole, results measurement in the entities has been disappointing. Not all of the program elements have been evaluated and for newer elements it is too soon to tell. Given the government's evaluation policies, program managers have used their discretion (other than ACOA, where legislation dictates the program elements to be evaluated) to decide whether it was worth investing in evaluation of all program elements and, where they have done evaluations, what issues to review. Nevertheless, there is a lack of information on which programs have worked and which have not. Moreover, Parliament has not been provided with

(51) Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, November 1995, 17.37.

(52) Ibid., 17.39.

appropriate accountability information about the results achieved with the billions of dollars that have been invested.⁽⁵³⁾

The Vice-President, Newfoundland Office, ACOA, made it clear that ACOA is making funds available to firms who not only cannot get capital from the chartered banks, but also from the BDC.

... our analysis has shown that 75 per cent of the clients of the Business Development Bank of Canada would not be eligible clients for ACOA's programs. The agency's programs focus specifically on those business opportunities which have high growth and employment potential but face numerous constraints in the start-up phase or expansion. As well, the [BDC's] cost recovery mandate does not allow for that sort of patient, unsecured capital that ACOA provides.⁽⁵⁴⁾

ACOA's repayable assistance is not intended to compete with conventional financing. In fact, applicants are expected to access all the available conventional financing before ACOA financing is approved. ACOA's financial involvement is justified only as seed money to allow a project to complete its financing package.⁽⁵⁵⁾

ACOA also works with the BDC on a variety of economic development initiatives.

Following the presentation of the 1995 Budget, WD announced that it would no longer provide any direct assistance to business. Its resources would be used to develop targeted funds in cooperation with the private sector and the Crown financial institutions. Areas for funding include agricultural biotechnology, agricultural value-added and knowledge-based industries. The agricultural biotechnology and biotechnology loan program, for example, is a \$30 million fund entirely capitalized by the Royal Bank. The maximum federal exposure in this fund is \$3.75 million. CIBC and the FCC are involved in the \$100 million agricultural value-added loan program; the BDC is the key source of funds for the \$25 million knowledge-based industries fund. According to the acting deputy minister, WD hopes to have nine of these up and running by the end of this fiscal year. Other areas under discussion include tourism, the health industries, telecommunications and environmental industries.

WD also indicated that it work on the development and delivery of services to business, including single-window access to information and services.

(53) *Ibid.*, 17.47.

(54) Mr. Gordon Slade, Atlantic Canada Opportunities Agency, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 47, 23 November 1995, p. 32.

(55) *Ibid.*, p. 32.

WD is basically becoming a service organization for small and medium-sized enterprises, "trying to build partnerships that help leverage complementary activity from both public and private sectors" and "working with [SMEs] to address some of the managerial and business expertise gaps that may have previously constrained them from obtaining financing."⁽⁵⁶⁾

Finally, FORD(Q) assists SMEs in three ways:

by giving them access to strategic information in the key areas of markets and technological areas; by giving them access to partnerships and strategic alliances; and by giving them access to capital ...

Approximately 21 federal government departments address international business development and technology development. We have attempted to make that process more user friendly in Quebec by signing MOUs in this area with key federal departments and players.⁽⁵⁷⁾

H. Innovation at the Margin

One of the most innovative approaches to the provision of credit was that of Calmeadow Corporation, a nonprofit, charitable organization that provides credit to people in the market who cannot access traditional sources of business loans. According to the Executive Director of Calmeadow they are basically working on two models.

In Nova Scotia we have a decentralized community-based lending operation. Our goal (in Nova Scotia) is to create ten community run micro-loan funds under our Calmeadow Nova Scotia umbrella. We are working through the Royal Bank of Canada using a shared guarantee scheme.

In Toronto, through Calmeadow Metro Fund and in Vancouver, through Calmeadow West, we are developing a more centralized direct lending model whereby we lend from our own pool of capital.

We lend, using a group lending model ... whereby four to seven individuals form a business credit group. They agree within that group; all of them have their own businesses and each of them have their own loans. ... They find other good customers for us,

(56) Ms. Maryantinett Flumian, Western Economic Diversification Canada, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 47, 23 November 1995, p. 38.

(57) Mr. Robert Bourgeois, Federal Office of Regional Development (Quebec), Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 47, 23 November 1995, p. 39.

they assess each other's loan requests and they follow up on repayment.⁽⁵⁸⁾

To date Calmeadow has loaned one and a quarter million dollars to over 700 people. The size of the loans ranges from \$500 to \$5,000. To date, the organization is not covering costs. "The best of the micro-lenders in the U.S. are only covering 25% of their costs at the moment." (Ibid, p.33) To cover costs Calmeadow will need to generate larger volumes, larger loans (perhaps up to \$15,000) and will have to charge higher interest rates. Borrowers may be willing and able to pay considerably higher interest rates, but such levels may be politically unacceptable.

The message that comes from the Calmeadow experiment is twofold. The first is that there is a tremendous capacity for innovation and experimentation in capital markets without direct government intervention. The second, however, is that the costs of servicing the "smaller" end of capital markets are significant.

VIEWS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE

A number of messages came out clearly in the course of the hearings, messages that are quite similar to those heard in the course of the Economic Council Study of Government Credit and Credit Guarantees to the Private Sector and those heard in the House Industry study of access to capital for small and medium-sized businesses.

There is a strong consensus that public institutions should address gaps in the capital markets and should not compete with the private sector. There is, however, no consensus about where the gaps are, and what method public institutions should take to address those gaps. Furthermore, existing data released by the Crown financial institutions do not permit an analysis of the businesses being served by those institutions, making any analyses of whether these institutions are filling capital market gaps impossible, even if the gaps to be filled were clearly defined.

Recommendation 1: The Committee recommends that the Crown financial institutions annually release data on the services they provide to small and medium-sized enterprises (e.g. business credit statistics) in a form which is comparable to the data now put out by the Canadian Bankers Association.

Only when such data are available will policymakers, parliamentarians, and the general public be able to begin to understand who is providing what services to small and medium-sized businesses, and hence begin to understand the extent to which public institutions are filling genuine gaps in the marketplace.

(58) Ms. Mary Coyle, Calmeadow Corporation, Proceedings of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, Issue No. 51, 7 December 1995, p. 28.

In addition to providing the basic data:

Recommendation 2: The Committee recommends that Crown financial institutions develop methods of identifying gaps in capital markets and that, in their annual reports, they indicate precisely what the gaps are which they are trying to fill and how they are trying to fill them.

Development and reporting of data such as this will enable public debate on whether government institutions are complementing, or competing with, private sector financial institutions to be carried on at a more informed level than is presently possible.

The Committee acknowledges that strong support has been expressed for public sector financial institutions being part of a comprehensive public policy to address gaps in capital markets. The Committee is, however, in agreement with the recurring observation that current policy, which consists of a multitude of programs and agencies dealing with capital markets, does not constitute a comprehensive policy.

Indeed, current policies can be counterproductive, leading to duplication of effort and waste, which is unacceptable under any circumstances, but particularly at this point in history when resources available to the government are scarce. To deal with this extensive overlapping of agencies and programs, some agencies (Western Diversification, for example) have now defined their role to be that of a "single window of access" to other agencies and programs. Clearly, something is very, very wrong if the system of government programs to assist business has become so complex and interwoven that a separate agency is required to help businesses find the program which best meets their needs.

Further, not only is there program overlap, there is also an unnecessary proliferation of administrative systems. The Committee sees no need for the duplication of treasury functions, centralised data systems, human resource systems and so forth, which now exists among federal Crown financial institutions.

The Committee laments the limited collaboration among the various government agencies working in this area. Clearly the government is coming to this view as well. For example, in a January 12, 1996 News Release from Industry Canada announcing a temporary moratorium on acceptance of new funding proposals by FEDNOR (the regional agency for Northern Ontario), it is stated that there is "a desire for increased collaboration among governments and economic development agencies." The Committee believes that the first step in such collaboration is the consolidation of some of the Crown financial institutions into new organisations which target specific types of business.

Recommendation 3: The Committee recommends that, in order to achieve a more efficient delivery of programs to business and to simplify access to government institutions by their private sector clients, the Business Development Bank of Canada and the Farm Credit Corporation be merged.

The two agencies overlap to some degree now, but with the new mandate which the FCC was given in 1993 with its increasing emphasis on encouraging farmers to diversify into off-farm activities, it is clear that the overlap between the BDBC and the FCC will become much greater in the future. Therefore, the Committee believes that there would be considerable synergy in having the expertise and the branch network of the two institutions merged.

In addition, such a merger would make one stop shopping possible for small and medium-sized businesses by eliminating the relatively artificial barriers which now exist between the roles of the BDBC and the FCC.

Recommendation 4: The Committee recommends that the Canadian Commercial Corporation and the Export Development Corporation be merged.

Given that

- (i) both agencies focus on the encouragement of exports;
- (ii) as both agencies acknowledged, during the hearings, their roles are complementary;
- (iii) CCC uses EDC services directly, or its clients use them, in a whole range of areas;
- (iv) both agencies are serving fundamentally the same range of clients; and finally
- (v) the two agencies are having increasingly frequent sets of meetings to pursue areas of co-operation; a merger of the two organisations makes strong sense in terms of operating efficiency and providing improved services to clients.

The Committee views the argument put forth by EDC, about potential conflicts inherent in combining financing and contracting activities, against such a merger to be completely unconvincing. The Committee suggests that techniques used in the private sector by the many firms that have both production arms and financing arms (such as firms involved in telecommunications, power generation or vehicle production) be used in the public sector to deal with any potential conflicts.

Recommendation 5: The Committee recommends that a single integrated corporate structure be adopted for Crown financial institutions, consisting of a common central office and two operating divisions, one, the merged EDC and CCC and, the other, the merged BDBC and FCC.

This structure would eliminate duplication of central office functions, since the common central office would provide the accounting, data management, human resource and other services that all these institutions need in order to perform their functions.

Further, the common central office would provide the overall planning, co-ordination and internal (to the government) consultation function that does not exist today, but which is critical to ensure that clients are not overwhelmed with a bewildering array of alternative programs and paperwork.

Recommendation 6: The Committee recommends that there be a single minister responsible for the integrated corporate structure of Crown financial institutions.

Senior management of the integrated company and its divisions would work together on annual business plans to be submitted to the Minister responsible for the integrated company. In the annual planning process, input would be drawn from all parts of the institution (e.g. the part focusing on agricultural issues, the part focusing on knowledge-related issues, the part working in export markets and so forth) to develop a comprehensive plan for government assistance to business.

The integrated company, through its central office, would focus on identifying gaps in capital markets, regardless of the industry, and on allocating resources to those gaps. Therefore, the situation would not arise, as it does now, where a Crown financial institution perceives a gap that it feels qualified by expertise to fill, but that it is denied, by statute, the power to fill.

The FCC, for example, is constrained to work with farmers. It argued before the Committee that there are farm-related activities, initiated by individuals who are not farmers, that it should be able to serve. With a single integrated corporate structure, this situation would not arise because there would be no statutory restrictions of this kind on the clientele of the new institution.

Similarly the integrated corporate structure would eliminate the duplication and overlap which now exist among federal financial institutions. As we have stated above, this overlap is particularly noticeable between the BDBC and FCC, and between EDC and CCC.

The integrated corporate structure would, in addition, make the task of accountability - both for the institution and for Parliament - a much more effective process. The aspect of accountability that is of particular interest here is the issue of ensuring that the company actually meets the primary directive of filling capital market gaps.

The current situation, in which a wide range of programs and agencies are reviewed on a program by program, agency by agency, basis, makes it virtually impossible for Parliament to assess the trade-offs which are being made among competing demands for financial assistance, or whether Crown financial institutions are actually staying within their mandate and not competing directly with the private sector.

For example, at the present moment, one dollar more of assistance to off-farm activities of farmers must compete with the demand for one dollar more to on farm activities of farmers which must compete with the demand for one dollar more to knowledge-related industries and so forth. Whether the appropriate trade-offs are now being made is impossible

to monitor, because there is no single decision-making body which must confront the choice of allocating resources to one target, at the cost of not allocating them to another.

Parliament would expect the management of the integrated company to be able to respond to questions about what factors underlie the company's decisions to allocate resources among competing demands. A consistent set of evaluation criteria would also be established, enabling the government and Parliament to evaluate the company's performance in a meaningful way.

The Committee recognises that there exists a process of accountability of current programs and agencies to the sole shareholder - the government. This does not, however, address the public policy mandate question.

Recommendation 7: The Committee recommends that there should be public debate on a regular basis - every five years - of the appropriateness of the integrated company's mandate and the mandates of each of its divisions.

Recommendation 8: The Committee recommends that the legislation establishing the integrated company and its divisions have a five-year sunset clause, similar to the sunset clauses which are contained in the legislation governing federally chartered, private sector, financial institutions.

The current annual accountability to the government meets the basic need of mandate accountability. The proposed five-year accountability to Parliament meets the basic need of public policy accountability. It will enable questions such as the following to be answered: Does the need that led to establishment of these programs or agencies still exist? Is the current structure the appropriate way to continue to meet this need?

The integrated corporate structure will also make the process of annual accountability to the sole shareholder - the government - more effective. The management and board of the integrated company will be able to take a broader perspective with respect to the identification of gaps in capital markets because it will not be constrained to deal with a particular clientele, a situation which now faces the FCC, for example. The integrated company, particularly through its central office, would focus on identifying gaps in capital markets regardless of who the client is.

With this general mandate and a single window through which to deliver programs, the management of the integrated company should be able to prepare business plans more efficiently, gather data needed to evaluate programs and respond more effectively to government direction.

Further, in the existing structure, if the management and board of a Crown financial institution find that they are unable to serve their traditional clientele because of mandate constraints or resource constraints, their natural inclination is to seek a broader mandate

or more funds based on "special needs." This has led to the current multitude of agencies and programs with higher transactions costs imposed on clients - which the regional agencies are now trying to address by being the single window. The single integrated corporate structure approach would, in large measure, eliminate this problem.

With respect to the regional agencies, witnesses made it clear that the focus of these agencies has changed dramatically, as have their methods of delivering services. These changes, particularly the focus on small and medium-sized enterprises, and their increasingly limited funds, make it clear that, to be effective, the regional agencies will have to work closely with the Crown financial institutions, as well as with the private sector collaborators and competitors of Crown financial institutions.

Is there still a role for such agencies? The Committee does not feel that a convincing case can be made for their continuing existence, independent of the Crown financial institutions. In fact, witnesses for the regional agencies made the same argument for their existence - inadequate access to capital for small and medium-sized enterprises from conventional sources - that the Crown financial institutions made. They even pointed to similar gaps - the area of intangible investment, such as knowledge-based industries - which they are all interested in addressing, as is the BDBC and the FCC.

All these agencies - ACOA, BDBC, CCC, EDC, FCC, FORD(Q), WD - are interested in promoting entrepreneurship, in similar sectors, but not in competition with the private sector. The Committee feels that a rationalisation of the delivery system providing financial assistance to small and medium-sized enterprises in Canada will enable more resources to be devoted to direct assistance to business as overhead consumes less scarce funding. The Committee notes that the regional agencies are now under one ministry, Industry, but that no structural changes have been made to deal with the Committee's concerns outlined above.

Recommendation 9: The Committee recommends that the functions and the funds of the regional agencies be absorbed into the single integrated corporate structure described in Recommendation 5.

If there is a concern that, in a single agency, a particular region may not get its "fair" share, then Parliament or the government can establish a minimum level of funds that must be allocated in each region over some specified time period. This is essentially what happens now, except that the specific amounts are allocated to separate regional agencies - with their separate overheads and overlap with the Crown financial institutions - in the annual budget of the government.

If there are regional economic development programs to be funded at the federal level, that do not involve direct business-related services, then such programs are best delivered by provincial agencies.

Finally, it can also be argued that transferring the funds of the regional agencies to an integrated Crown financial institution would provide the potential for assistance to small and medium-sized enterprises that goes far beyond the dollar value of the amounts actually

transferred. The Crown financial institution would be able to leverage these funds if they are added to its capital. For example, the BDBC can borrow funds to carry out its activities; the loan limit is twelve times its paid-in capital. Thus our proposal actually increases the level of funds which the integrated Crown financial institution could spend in the regions.

Recommendation 10: The Committee recommends that the funds of the regional agencies should be treated as paid-in capital by the Crown financial institution, thus enabling it to leverage these funds.

With respect to the issue of direct borrowing by Crown financial institutions, it is important to realise that these institutions are borrowing as agents of the Government of Canada. Because of this, a case can be made that all borrowing should be done by a central agency responsible for managing the overall government debt. The Government with the approval of Parliament would then make the appropriate allocations to each agency. If an agency were to need more funds it would have to come back to Parliament.

There is another argument, however, that supports the borrowing authority of Crown financial institutions. These institutions are meant to operate at an "arm's length" from the government. We want to make them as independent as possible, endowing them with as much flexibility as is consistent with their being public agencies. Letting them do their own borrowing provides them with direct experience in raising funds in capital markets, experience which is valuable to them, given their mandate. It also enables them to raise funds as they are needed.

Finally, we come to the "self-sustaining" directive under which the Crown financial institutions operate. Clearly no government today can write a blank cheque for any of its agencies. Agencies are expected to minimise their draw on the public purse. This is not a situation unique to Canadian agencies. The growing pressure on finance ministers in OECD countries, for example, is providing an impetus to greater prudence by all export credit agencies.

The obvious solution to this financial constraint problem, and the easiest one, and the one that has been followed by Canadian Crown financial institutions, is to move into business areas that compete directly with the private sector. This, however, clearly takes business away from the private sector and inhibits the development of new products and services by private sector participants. The Committee strongly believes that this is not an appropriate path for Crown financial institutions to follow.

A second route to solve the financial constraint problem is for a Crown financial institution to undertake low risk or no risk activities, such as trading in financial instruments, to make profits to subsidise its higher risk business. Since, a Crown financial institution can borrow at privileged rates, it can then lend, at slightly higher rates, to other borrowers, thus generating profits by essentially acting as an intermediary between borrowers and capital markets.

EDC has used this approach quite successfully; earning \$92 million from its investments in 1993, for example. Net EDC income without these earnings would have been

negative (a loss of \$49 million). In 1994, investment earnings of \$38 million together with government debt relief of \$151 million to two of EDC's "problem" accounts contributed to a very "profitable" year. But these facts also understate why only looking at the bottom line can give a misleading impression of how EDC is faring on its loan portfolio.

Trading in financial instruments also hides the fact that, by allowing EDC to generate investment earnings in the way it does now, the government is giving a subsidy to EDC equal to EDC's earnings from its investments. These earnings are a direct subsidy because they have alternative uses - other program spending or reducing the debt, for example. The fact that EDC earned them does make them any less of a subsidy. EDC is an agent of the government; its ability to engage in profitable treasury operations is based on that foundation. It is evident that EDC is a good trader, but this is not what it was established to do. EDC's role is to promote exports. If its earnings from its export-related operations do not break even and it needs a subsidy, this should be made explicit. The government can then decide what magnitude of subsidy should be provided to EDC. EDC should not be making that decision, which is effectively what it is now doing. Investment of corporate cash holdings is a central agency function and does not belong in a Crown financial institution.

A third route to solve the financial constraint problem is for the Crown financial institution to underwrite less risk, or charge prices that will more accurately reflect the risk of the product or service it is providing. One of the rationales for having a Crown financial institution intervene in markets is its ability to spread greater risks in a large portfolio backed ultimately by the public purse. This does not imply, however, that government agencies should be underwriting what are clearly unacceptable levels of risk. The question that arises then is: do the prices charged for the loans made by the Crown financial institutions reflect the risk involved?

We are asking the Crown financial institutions to identify gaps in capital markets and to address them, but under the basic directive that they should be self-sustaining. This means no net losses. We have been told that borrowers are willing to pay prices for loans that reflect the risks involved. However, for reasons related to public disapproval of high interest rates charged by lenders, regardless of the reasons for the high rates or the willingness of borrowers to pay the high rates, government financial institutions may not be able to price their loans appropriately. If this is the case, then there are really only two options: either, the Crown financial institution does not make loans that it cannot price appropriately, or the government recognises the problem and provides a subsidy by not requiring Crown financial institutions to be self-sustaining.

Having the Crown financial institutions follow this third route ensures that the private sector is encouraged to innovate and enter new markets. If private sector lenders observe that public institutions have entered certain areas and are capable of making profits at some level of price, the private entrepreneur can explore ways of undercutting the public institution. This is the sort of encouragement needed to spur innovation.

The Committee is aware that, in good times, the existence of gaps in capital markets has been a much less serious issue than in bad times. Unfortunately, available statistics on lending to small and medium-sized business do not permit a definitive answer to the question: do private sector financial institutions exacerbate the problems of small and medium-sized businesses during times of recession?

With the improved reporting of lending to small and medium-sized businesses by the chartered banks however, this issue will be amenable to analysis in the future. Further, the publication of the data, and of the analyses of such data, will put pressure on the banks to ensure that their lending policies do not create unwarranted problems for small and medium-sized business.

In the light of these statistical developments, the Committee is optimistic that the banks will meet their responsibility to serve the needs of borrowers across Canada.

Recommendation 11: The Committee recommends that the directive that Crown financial institutions be self-sustaining be pursued by these agencies but only by undertaking activities which are consistent with their mandate and with the rationale for their being a Crown rather than a private sector financial institution. They should operate in a manner complementary to the private sector and should not engage in activities not directly related to their mandate, such as treasury functions. While treasury functions are necessary to enable these institutions to pursue activities consistent with their mandates, such functions should not become significant "profit centers."

Recommendation 12: The Committee recommends that if the government decides that the self-sustaining directive followed in this manner does not lead the Crown financial institutions to be as active as the government wishes them to be, then the government should make explicit the magnitude of the subsidy it is prepared to provide to the Crown financial institutions to carry out the desired level of activity.

Only in this way, can informed debate over the performance of the Crown financial institutions be carried on.

The Committee views very positively the success of the *Small Business Loans Act* and the *Farm Improvements and Co-operatives Loans Act*, which are distributed through private sector financial institutions. Witnesses representing the users of these programs, and the financial institutions that distributed them, spoke very highly of this approach to public policy toward small and medium-sized business.

The Committee is aware of concerns expressed about the SBLA, that the financial community was using the SBLA for loans that could be provided under conventional criteria, for example. The Government is, however, taking steps to address these concerns and the

Committee will review proposed amendments to the SBLA to ensure that these concerns are adequately dealt with.

The witnesses from the Canadian Federation of Independent Business made it clear that the small business preference is to work with contacts in local financial institutions with whom they have developed an ongoing relationship. There is in place in Canada an extensive “bricks and mortar” network of financial institutions - chartered banks, trust companies, caisses, credit unions, asset-based lenders and so forth. This is a superb distribution channel - one that is highly accessible to small and medium-sized enterprises - and one that the public sector should use to as great a degree as possible to develop and implement public policy towards small and medium-sized enterprises.

Recommendation 13: The Committee recommends that, as much as possible, programs aimed at small and medium-sized business should be delivered through private sector financial institutions (as the SBLA and FIMCLA are) rather than through “brick and mortar” branches of crown financial institutions.

Finally, the Committee was impressed with the increased degree for innovation and experimentation in private capital markets. The Committee heard about the remarkable growth in complexity of the venture capital market in Canada over the last few years, about the development of asset-based lending in Canada and about innovation at the “smaller” end of the capital market by Calmeadow. It is initiatives such as these that will fill the gaps in capital markets with minimal demands on government.

Recommendation 14: The Committee recommends that certain public policies (such as some aspects of the tax system), public programs (such as SBLA) and public institutions (such as the Crown financial institutions) be reviewed with an eye to changes which could be made to encourage the development of new initiatives in capital markets.

PUBLIC SECTOR FINANCIAL INSTITUTIONS

This note provides brief legislative histories of four public sector financial institutions -- the Farm Credit Corporation (FCC), the Business Development Bank of Canada (BDBC, formerly the Federal Business Development Bank, FBDB), the Export Development Corporation (EDC) and the Canadian Commercial Corporation (CCC). In doing so, it tries to pinpoint, where possible, the rationale behind the establishment of each institution. It also looks at periodic, legislated changes to the mandate and operations of each institution to see whether and how the original rationale has been changed.

Typically, there have been three stages in the evolution of public sector financial institutions. At the first stage, a perceived credit gap is identified and the institution is created. At the second stage, the institution is criticized for being too conservative, and, in response to this criticism, the mandate of the institution is much enhanced. At the third stage, the institution explores the limits of its statutory powers and the potential for increasing these powers; once again, the powers of the institution are much enhanced at this stage. The legislative histories below provide more detail about these three stages.

FARM CREDIT CORPORATION (FCC)⁽¹⁾

What is now the Farm Credit Corporation (FCC) was established in the late 1920s as the Canadian Farm Loan Board (CFLB). Royal Assent to the Canadian Farm Loan Act was given in April 1927, but operations of the Canadian Farm Loan Board did not begin until January 1929.

The founding of the CFLB was influenced by the economic history of Canada -- by the traditional importance of agriculture and by long-standing populist pressure from farmers. The populist agricultural movement of the late nineteenth and early twentieth centuries had pushed for correctives to what was seen as monopolistic practices of the banks. The Western-based movement considered banks to be institutions of Central Canada, and proposals for financial assistance for agriculture were often seen in East-West or Centre-West terms.

(1) This section and the next draw heavily on G. Bruce Doern and John F. Devlin, "The Farm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank," Chapter IX in Allan Tupper and G. Bruce Doern, eds., *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1988. Each of the four main sections, especially in the discussion of early legislative histories, draws on Basil Zafiriou, "Federal Crown Corporations: Origins and Reasons for Their Creation," Ottawa: Library of Parliament, 1984.

More immediate factors also influenced the founding of the CFLB. The fall in the demand for Canadian wheat and agricultural prices in the 'twenties certainly raised concerns about the viability of Canadian agriculture.

The Fielding Committee in 1923 reviewed agricultural conditions and found that Canadian farmers paid more for long-term credit than farmers in other countries and non-farmers in Canada. Two commissioned studies of agricultural credit, under Henry Marshall Tory, were produced in 1924 and 1925. Tory found a lack of competition in private sector lending in the West and concluded that farm lending required a specialized public institution. Tory was concerned with global competition and argued that farmers needed credit at terms similar to those available to farmers in other countries. The existence of the U.S. Farm Loan Board and moves in other countries to establish similar institutions influenced his thinking.

The basic argument was that farmers in Canada and elsewhere faced a credit gap. This view that there was a credit gap remained even in the face of arguments from the private sector that government restrictions in the mortgage lending field were the main factor responsible for the lack of competition.

Under the *Canadian Farm Loan Act* of 1927, the Board was empowered to make long-term loans on first mortgages of up to half the appraised value of farm real estate. But the Act also required the interest rate on the loans to be set at a sufficiently high level to ensure that operating expenses were covered.

The Act was amended several times. For example, in 1934, the provincial boards, which had been a requirement for federal participation, were abolished. This removed difficulties involved with federal and provincial control and allowed the Board to operate throughout Canada. Other amendments to the Act raised loan limits, eased terms at which financing was made available and widened the purposes for which loans could be made.

In 1959, the *Farm Credit Act* repealed the previous Act and replaced the Board with the Farm Credit Corporation (FCC). The FCC assumed the Board's mandate and was able to exercise additional powers of providing consulting services to farmers and of making supervised loans to young farmers who were trying to establish viable farming enterprises. The government expanded the powers and operations of the FCC to meet criticism of the older Board that it was too conservative in making loans and that its policies did not help young farmers.

Part of the conservatism of the CFLB, of course, stemmed from the requirement that its interest rates covered costs. During the committee hearings for the *Farm Credit Act* the government agreed to fix the rate to be charged by the FCC at 5 per cent, a rate that would be below a break-even rate. This was an important change as it introduced a subsidy into the FCC's lending.

In a 1926 Parliamentary debate on an agricultural credit program, a representative from Ontario worried about the possible subsidy from ordinary taxpayers to farmers, while in the same debate a representative from the East worried that Maritime fishermen would not receive a similar subsidy. As the Canadian Farm Loan Board was operated, in fact, there was no subsidy. The introduction of a subsidy with the 1959 changes implied a shift in the rationale

for the institution. Instead of filling a possible credit gap (and providing credit to farmers at terms that would be available with a competitive financial system) the FCC gave preferential treatment to farmers by giving them loans at below-market rates. That the operations of the FCC had also been expanded to include assistance to young farmers gave the organization a paternalistic bent consistent, perhaps, with the provision of subsidies to all farmers.

Given the pricing policy for its loans, it is not surprising that the FCC made more loans in its first four years than the Canadian Farm Loan Board had in the 30 years it operated. It is perhaps also not surprising that the FCC ran losses. By the mid-1970s, FCC loans were being priced at the cost of funds plus 1.25 per cent, and the organization was required to make a reasonable return on capital. The FCC had positive net income for the years 1978 to 1982, but economic developments (high inflation and interest rates, a recession and falling grain prices) soon swamped the conservative operating practices, and large losses re-emerged.

In 1992, the *Farm Credit Corporation Act* was introduced in Parliament to replace the *Farm Credit Act*. Once again, the new act greatly expanded the scope and powers of the FCC, and because the proposed changes were so substantial, the government chose to table entirely new legislation. Under the *Farm Credit Act* the FCC could lend money for agricultural purposes only, but under the new legislation the FCC can provide financial services to farmers and to businesses that are parallel to or downstream from the primary agricultural sector.

Supporters of the legislation argued that it better reflected conditions for farming in the 1990s (market globalization, the importance of diversification and the emphasis that has to be placed on value added in the agri-food sector). There is a counter argument, however, that the more powerful FCC will go beyond filling gaps in financial markets and will now provide direct competition for the chartered banks and the Business Development Bank of Canada (the former FBDB).

The evolution of the institution is interesting. The Canada Farm Loan Board was established to fill a credit gap; as such, it complemented other sources of credit for agriculture. The Farm Credit Corporation, as set up in 1959, provided interest rate subsidies to farmers; far from complementing other financial institutions, the FCC was able to offer terms that made it a direct and difficult-to-beat competitor for these other institutions. The recent expansion of the powers of the FCC show that it has moved from filling in credit gaps to being able to finance any activity related to agriculture.

BUSINESS DEVELOPMENT BANK OF CANADA (BDBC)

The Business Development Bank of Canada was established in 1944 as the Industrial Development Bank (IDB) and became the Federal Business Development Bank (FBDB) in 1975. The current name, Business Development Bank of Canada (BDBC), was given only recently with the passage of Bill C-91 in 1995.

There are similarities in the evolution of the business development bank and the evolution of the Farm Credit Corporation. In both cases, the original impulse was a desire to fill a perceived credit gap; the early organizations operated on break-even principles and were

criticized for being too conservative. Both the FCC and BDBC have got away from a simple lender of last resort role; both now have extensive powers that go far beyond filling a credit gap.

There are, however, noticeable differences between the two institutions. The Industrial Development Bank (IDB) was not the result of long years of lobbying by a special interest group. There were no public hearings (like the Fielding Committee) or public investigations (like the studies produced under Henry Marshall Tory). The IDB resulted from a wartime study by analysts at the Bank of Canada, a study that was part of broader concerns about post-war economic policy.

Relying on a history of the IDB by its former chief general manager, Doern and Devlin note:

The Bank concluded that in the post-war period both new firms and firms seeking to convert their production would have difficulties in finding resources. They would have little collateral to secure needed medium and long-term loans and existing financial institutions were not well situated to offer such loans even where adequate security did exist. Chartered banks restricted themselves to short-term lending. Insurance, trust and mortgage companies served the housing not the manufacturing sector. The Bank of Canada perceived a gap in the services of the financial industry, a gap that might restrict the conversion and growth of small industry. It was suggested that the gap should be filled through the creation of a special public credit agency. (Doern and Devlin, p. 369.)

The suggestion was consistent with the general drift of government economic policy at the time. Canada would be one of the first countries to pursue conscious Keynesian policy, and the creation of the IDB in 1944 was part of a broad interventionist package.

The IDB was not, however, established as a means to redistribute income or to pursue disguised government policies. It was to fill a perceived credit gap. To help ensure this, the IDB was made a subsidiary of the Bank of Canada. The IDB's policies, as mentioned above, were conservative; it was to lend to viable businesses with adequate security and reasonable prospects to be able to cover the borrowing costs. The policies were successful, and in the 31 years of its existence, the IDB never recorded a net loss.

By the mid-1950s, however, the IDB was criticized for being too conservative, for concentrating on industrial concerns and for not paying enough attention to the development of small business. Amendments to the IDB Act in 1961 broadened the definition of industrial enterprise to include business of any kind. But these changes led to criticism from private financial institutions that the IDB would provide unfair competition for them (note that there had been little criticism of the IDB when it was established; unlike the case with the CFLB in the late 1920s, the private sector did not argue that the perceived credit gap the IDB was to fill was due to government overregulation of private financial institutions).

In 1974, the *Federal Business Development Bank Act* was introduced in Parliament to replace the *Industrial Development Act* (Royal Assent was given in December 1974, but the FBDB did not begin operations until October 1975). There were several reasons for the establishment of the FBDB. The financial conservatism of the IDB, although intentional on the part of those who established it, proved an easy target of criticism for those who wanted the government to take a more active role in promoting the development of small business.

A decade or two after the creation of the IDB, the promotion of small business had become a political issue. In the late 1950s both major parties were promising special programs for small business. At the end of 1960, the *Small Business Loans Act* received Royal Assent. The 1967 revisions to the *Bank Act* enabled the chartered banks to expand financial assistance to small business. In its 1982 study *Intervention and Efficiency: A Study of Government Credit and Credit Guarantees to the Private Sector*, the Economic Council of Canada noted that at the end of March 1980, "there were 28 agencies, boards, and departmental divisions at the federal and provincial level whose primary activity was to provide business loans, investments, and loan guarantees." Of these, 15 had been created in the 1970s, while eight more had been created in the period 1965 to 1970.

In 1971, the small business lobby group, the Canadian Federation of Independent Business (CFIB), was established. As Doern and Devlin note: "In the early 1970s, well before the effects of the 1967 bank deregulation had worked their way through the economy, the CFIB strongly believed that credit gaps existed for small business and that the big banks and the IDB were still insensitive to the needs of small business." (p. 377.) Note that the credit gap here is slightly different from the one used to rationalize the creation of the IDB. The wartime study by the Bank of Canada, which suggested a public organization such as the IDB, worried that there would be no finance for post-war small business from the private sector at any reasonable price; the CFIB, according to Doern and Devlin, seemed to worry that the terms on IDB loans were not reasonable -- and that there was a gap in the provision of finance at reasonable terms.

Pressure for reform or replacement of the IDB also emerged within government during the early 1970s as a move for a coherent industrial policy. There were several departmental studies of the IDB in the early 1970s; as one example of the emerging pressures on the IDB, in July 1971, the Department of Finance studied the IDB's activities in economically depressed areas of Canada. By mid-1973 the government had decided to set up a new corporation to absorb the IDB and to sever links with the Bank of Canada.

The Industrial Development Bank was finally replaced by the Federal Business Development Bank in 1975. The FBDB expanded the operations of the IDB; the scope of lending activity, which had been increased in 1961, was increased further to include leasing; advisory services were increased to provide counselling, training and information services. The FBDB reported to Parliament through the Minister of Industry, Trade and Commerce, rather than the Minister of Finance as had been the case with the IDB.

In 1995, the *Business Development Bank of Canada Act* was introduced in Parliament to replace the *Federal Business Development Bank Act*. The new legislation, introduced as Bill C-91, was influenced by the small business policy review initiated in the 1994 Budget and by the small business community, many of whose members had been hurt by

financing problems during the recessions of the early 1980s and 1990s. The FBDB was also affected by these recessions, running a series of net losses in the 1980s. These losses could indicate that the FBDB was responsive to political pressures and was less conservative in its lending policies than the IDB, but the losses were an obvious concern to governments facing deficit and debt problems, and this concern led to a re-examination of the operations and structure of the FBDB.

The BDBC will have borrowing powers and a capital structure different from that of the FBDB. Under the earlier legislation, the liabilities and capital of the FBDB could not exceed \$3.2 billion; by mid-1995 the institution was near this ceiling. Under the new legislation, there will be no absolute ceiling on Bank assets, but debt will not be able to exceed 12 times the value of equity.

Another important change in the new legislation is the removal of the Bank's "lender of last resort" status. The BDBC may make a loan or give a guarantee to a person without that person first having to prove that it is impossible to secure the desired resources at reasonable terms and conditions. Instead of being a lender of last resort, the BDBC is to complement private financial institutions.

The question of complementarity -- how it would be defined and whether the actions implied by it were really different from those undertaken as a lender of last resort -- were at the centre of the Industry Committee hearings on Bill C-91. Some bankers felt that without the lender of last resort requirement (or without defining complementarity to exclude the provision of any financial service available at reasonable terms from the private sector) the BDBC would provide direct competition to the private sector. Officials from the FBDB argued that the lender of last resort role had to be dropped, because it led to a stigma being attached to borrowers from the Bank; the officials also argued that the BDBC might provide services where there was an apparent overlap with the private sector, but the higher rates that would be charged by the BDBC made this unlikely.

It is too early to say what the complementarity of the BDBC with the private sector will look like. But it is possible to note that the credit gap rationale for the BDBC would take on a new meaning if complementarity included some overlap in the provision of financial services. In this case, the gap would not be a lack of private institutions in the market (the rationale for the IDB), nor would it be a lack of credit for small business at reasonable rates (the rationale for the FBDB); the gap would be linked to an information flaw -- for some reason, private financial institutions would treat similar businesses differently, and some small businesses that would qualify for credit from the private sector at terms given to similar businesses will not receive that credit.

EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION (EDC)

The Export Development Corporation (EDC) was established in 1944 as the Export Credits Insurance Corporation (ECIC). The current name was given in 1969, with legislation that significantly changed the institution. Recently, in 1993, Bill C-118 (*An Act to Amend the Export Development Act*) was passed into law; this legislation also significantly changed the institution, but the name was not changed.

Like the Industrial Development Bank, the Export Credits Insurance Corporation (ECIC) was created in 1944 as part of planned policy for post-war reconstruction. The purpose of the *Export Credits Insurance Act* was to fill gaps in Canadian export markets caused by the war. Introducing the Bill for the ECIC in Parliament, the Minister for Trade and Commerce noted:

As we approach, and later enter, the post-war period Canada is bound to experience a fall in exports of those kinds of goods that represent purely war-time trade, and every effort must be made, without delay, to see that the volume of our commercial exports increases as rapidly as possible. Every possible support must be given to the enterprise and sales efforts of Canadian exporters. A considerable number of countries will emerge from this conflict with their financial resources greatly impaired. Particularly during the transition from war to peace, trade with many countries is likely to be uncertain either because of unsettled internal conditions in these countries, or because of measures taken by them to control trade and exchange. As a result Canadian exporters would be quite justified in being hesitant to offer goods because of the risks involved or because private financial institutions are reluctant to grant the necessary credit facilities. In this way valuable and inherently sound export business may be lost at a time when it may be imperative to develop overseas markets for the output of our greatly expanded productive capacity.⁽²⁾

The Act had two parts. The first authorized the ECIC to insure Canadian exporters against losses from non-payment by foreigners for actual exports of goods (in 1946, the Act was amended to cover the agreement to export and the export of services). The second part of the 1944 Act authorized the ECIC to provide loans and direct financial assistance on behalf of the Minister of Finance to foreign governments so they could buy Canadian goods. There was a sunset clause attached to the second part, and it lapsed in 1948 (although direct lending was introduced again in 1960 and extended to private companies as well as governments).

(2) Canada, House of Commons, Debates, 5th Session, 19th Parliament, 28 July 1944, p. 5518, as quoted in Zafiriou (1984), p. 34.

The 1944 Act appears to address two perceived gaps. The first is fairly familiar - in the words of the Minister of Trade and Commerce, "private financial institutions are reluctant to grant the necessary credit facilities." Although private institutions were present in the market, they were not prepared to cover the risks envisioned for the ECIC. When the Bill to establish the ECIC was tabled, the Minister said: "It is not thought that the corporation will compete with the banks at all..." In 1946, the Minister noted: "The corporation does not invade the field of private enterprise in any way."⁽³⁾

The second gap is peculiar to export assistance, namely that there is a credit gap faced by potential importers of Canada goods. The story here is that the ravages of war in Europe led to unsettled markets and controls for foreign exchange and trade; these circumstances meant that importers could not finance the purchase of needed goods through their domestic financial institutions. The ECIC helped fill this credit gap with loans and financial assistance to foreign governments.

In addition to the amendments mentioned above, there were periodic amendments to raise the financial ceilings for the activities of the ECIC.

In 1969, the *Export Development Act* was introduced in Parliament to replace the *Export Credits Insurance Act*. Under the new legislation, the ECIC was replaced by the Export Development Corporation (EDC). There were several reasons for the establishment of the EDC. It was perhaps not surprising that exporters were very happy with the ECIC; they were, after all, receiving direct benefits from its operations. An influential report on export credits and insurance, written in 1968 and tabled in Parliament in 1969, did note one complaint from many exporters: "They believe that the ECIC is too conservative and not sufficiently export-oriented."⁽⁴⁾

As seen in the discussion of the Farm Credit Corporation and the Business Development Bank of Canada, the charge of being too conservative and the response to this charge mark the second stage in the evolution of a public sector financial institution. Also consistent with the second stage, the mandate of the EDC was much expanded in 1969. The EDC was allowed to engage in direct export financing on its own (the ECIC acted as agent for the government); it was allowed to insure Canadian investments in foreign countries against loss due to political factors (as well as the traditional commercial factors); and the possible coverage of export credits insurance was broadened to include virtually any transaction, including barter.

(3) This quote and the previous one are given in A. Raynauld, *et al.*, *Government Assistance to Export Financing*, Study prepared for the Economic Council of Canada, Ottawa: Minister of Supply and Services, 1983, p. 6.

(4) J. Douglas Gibson, *Report on Export Credits and Insurance in Canada*, mimeo, Ottawa: EDC, 14 May 1968.

One rationale for these changes, again peculiar to export assistance, was that other countries were providing more support to their export industries.

The amendments in 1993 did not change the name of the EDC, but they did provide for sweeping changes to the institution. As a report by the Senate Banking Committee pointed out: "It [clause 4 of the amended Act] gives EDC the mandate to support and develop, directly and indirectly, international trade and Canada's international competitiveness. This would considerably expand EDC's former role, which was confined to facilitating international trade ('facilitate' being a less inclusive term than 'support') and made no mention of Canada's overall capacity to compete internationally."⁽⁵⁾ The Senate report listed the expanded powers and then quoted from the impact statement accompanying the proposed regulations for the amended Act: "the Bill was purposely drafted to provide the EDC with broad powers so that the Corporation would be positioned to respond to Canadian exporters' current and 'future' needs in areas where there are weaknesses in the private marketplace for export support services."

This is a new variant of the market gap rationale -- the public financial institution must have broad powers so it has the flexibility to fill credit gaps that may develop in the future.

CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION (CCC)

Unlike the other public financial institutions discussed in this paper, the Canadian Commercial Corporation (CCC) did not follow a three-stage pattern of evolution.

The *Canadian Commercial Corporation Act* was passed in 1946, establishing the Canadian Commercial Corporation (CCC) with the broad mandate to facilitate trade between Canada and other countries. The CCC was very much a Crown Corporation for reconstruction. When the bill was introduced in the House, the Minister of Trade and Commerce noted:

For some time it has been clear that there are many transactions in international trade which cannot be handled entirely by private enterprise and the work of the corporation is intended to supplement the activities of business organizations rather than to interfere with them.⁽⁶⁾

The Senate accepted that the CCC would have a temporary function and amended the bill to expire in 1949. The House concurred with the amendment, but in 1949 the relevant clause was repealed. There have been subsequent amendments to the Act, but none of these was substantial. Under its broad mandate the CCC has changed with the changing demands of the

(5) *Study of the Regulations Proposed to the Export Development Act*, Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, March 1994, p. 1.

(6) Canada, House of Commons, *Debates*, 2nd Session, 20th Parliament, 2 April 1946, p. 472, as quoted in Zafiriou (1984), p. 40.

government and the corporation's clients. It became the primary vehicle for financing government-to-government trade; in the early years, most business involved defence contracting with the U.S.; about 15 years ago, the overseas market became more important for the CCC, as did international organizations such as the World Bank; recently, the CCC has tried to complement government trade policy and the emphasis on small and medium-sized enterprises (for example, the Progress Payment Program, which involves the CCC and private financial institutions in the provision of pre-shipment finance for smaller companies).

CONCLUSIONS

The main rationale for public intervention in any economic activity is market failure, and this rationale has figured repeatedly in the discussion above. A second rationale is that the distribution of income produced by private sector institutions is unfair. Although questions of distribution did arise during the debate about some of the four institutions examined, this second rationale did not play a prominent role in the establishment of public sector financial institutions.

In the case of public financial institutions the rationale has been that there are gaps or distortions in private financial markets. These perceived credit gaps fall into four categories. The first credit gap is that private sector financial institutions do not provide credit in a certain area at any price. The second credit gap is that the private financial institutions do not provide credit at reasonable terms (perhaps because of some monopoly power, perhaps because of a too cautious evaluation of risk). The third credit gap is that private financial institutions do provide credit at reasonable terms, but not for all those who would qualify for this credit -- in other words, the institutions practise non-price rationing. The fourth credit gap is that the economy is changing rapidly and a credit gap might develop, so a powerful public financial institution is needed to make sure that the gap can be filled.

As noted above, there have typically been three stages in the evolution of public financial institutions. It is at the first stage, when the public financial institution is created, that appeal is most often made to perceived credit gaps -- usually of the first or second kind -- as a rationale for the institution. At the second stage, when the institution becomes less conservative in its lending practices, appeal is sometimes made to the second and third types of credit gap (or the argument is made that the first type of gap holds for some part of the client group -- say, young farmers or very small businesses). At the third stage, when the institution has its powers greatly enhanced, the credit gap seems to be taken as an unstated given (or a vague, possible gap such as the fourth type is used).

The evolution of public financial institutions does not, of course, occur in a vacuum. There are changes to provincial and federal programs and legislation that can influence federal institutions. In addition, there are changes to the regulations governing private financial institutions, and these can have direct effects on the so-called credit gap used to rationalize

public financial institutions. One of the most important revisions was that in 1967 to the Bank Act which gave the chartered banks additional lending powers and added to competition in several financial markets.

The client group for a particular public financial institution can also change. Farmers are a good example. There are many fewer of them since the 1920s, farms are much large on average and certainly more mechanized; these changes have affected the size and nature of loans demanded by farmers, and the change in loan demand has affected the financial market for agricultural loans.

OPERATIONAL DEFINITIONS OF SMALL BUSINESS

There are many ways of defining a small business. The usual way is to specify a ceiling for one of the characteristics of a business -- sales, revenue, employment, assets, amount of bank loan, etc. -- and say that any business that fits under this ceiling is a "small business" (often two ceilings are specified for a characteristic, so both "small-" and "medium-sized" businesses can be distinguished). Obvious difficulties arise in choosing which characteristic and what ceiling to use. There is no universally agreed-upon definition. This note takes a pragmatic approach to the questions and looks at how various institutions define "small business" in practice.

BUSINESS DEVELOPMENT BANK OF CANADA (BDBC)

The BDBC (formerly the Federal Business Development Bank, FBDB) does not use an explicit definition of small business for its financial activity. In one aspect of its non-financial activity (case counseling), it uses an employment-based definition. Case counseling is aimed at small businesses, and only firms with fewer than 200 full-time employees are eligible for it. Although it does not restrict its lending activity to firms that meet some formal criteria for being a small business, the BBC made 96% of its loans last year to firms with fewer than 50 employees (86% of its loans went to firms with fewer than 20 employees).

CAISSE CENTRALE DESJARDINS

Appearing before the Senate Banking Committee, officials from the Caisse downplayed the importance of statistical criteria -- employment, for example, or items from financial statements -- for determining what qualifies as a small business. Instead, they prefer what might be called the survivor approach. A business that depends on one or two owner/operators is unlikely to survive if the owner/operators die or sever their ties with the business; such a firm is, by this definition, a small business. By similar reasoning, a business is not small if it can survive the loss of one or two key executives.

CANADIAN BANKERS' ASSOCIATION (CBA)

In its 1995 *Small Business Annual Report*, the CBA notes: "There is no single definition for SMEs. Not only are the companies within the SME business sector extremely diverse, but their size can also be measured in various ways -- such as sales revenue, number of employees or credit requirements." The definition based on credit requirements is peculiar to financial institutions. In the tables in its report, the CBA used loan authorizations of under \$500,000 as the ceiling for its small business category. Recently, the CBA has undertaken to provide to the House Industry Committee a finer breakdown of bank loans; it remains to be seen, however, whether the availability of these new data will change the credit ceiling used to define small business.

In October 1995, the CBA issued a Request for Proposal for research on the relationship of banks with small and medium-sized enterprises. The proposed instructed potential researchers to use definitions based on employment and sales: "A small business is an enterprise with fewer than 100 employees in the manufacturing sector and fewer than 50 in services and/or with annual sales below \$5 million. A medium-sized business is an enterprise with up to 500 employees and/or with annual sales of up to \$50 million."

CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION (CCC)

The CCC uses a combination of sales and employment to define small business. For most of its activities where a size distinction is needed, the CCC uses ceilings of \$10 million in sales or 200 employees. For the new Progress Payment Program, the CCC uses \$50 million in sales or 200 employees.

CANADIAN FEDERATION OF INDEPENDENT BUSINESS (CFIB)

The CFIB uses an employment-based definition. An independently-owned business with fewer than 50 employees is considered a small business; a firm with 50 to 499 employees is considered a medium-sized business.

CANADIAN FINANCE AND LEASING ASSOCIATION (CFLA)

The CFLA, in a letter to the Chairman of the Senate Banking Committee, noted that its members had never had a pressing need in their ordinary activity to define small business. Nevertheless, the "CFLA has no difficulty in using the current *Small Business Loans Act* definition, that is, a business enterprise with an estimated gross annual revenue not exceeding \$5 million."

EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION (EDC)

Traditionally, the EDC has used total sales to distinguish firms; small firms had total sales of under \$5 million, medium-sized firms had sales between \$5 million and \$25 million, and large firms had sales over \$25 million. Recently, the EDC established an Emerging Exporters Team to focus on small businesses; firms with *export* sales between \$1 and \$1 million (the lower limit is specified to ensure that the firm has some export sales) are considered emerging exporters.

GOVERNMENT OF CANADA

With the emphasis placed in recent years on small business, many government departments and Crown corporations have programs geared to small business. There is, however, no standard definition of small business used across these organizations, as the government noted in its February 1994 report *Growing Small Business*. The report addresses the question What are Small Businesses? by citing the often-used description of a small business: "firms having fewer than 100 employees in the manufacturing sector and fewer than 50 in the service sector."

PRIVATE VENTURE CAPITAL FIRMS

Several private venture capital firms appeared before the Senate Banking Committee in November 1995. At the hearings, the Chairman asked the firms to supply a definition of small business. Three firms responded in letters to the Committee.

A. Acorn Partners (Merchant Bankers to Emerging Companies)

Acorn responded that no simple answer useful for policy development exists. Nevertheless, they thought that the executive structure of a business provided an indication of whether the business could be considered small. "A business that does not have a full-time person devoted to sales, a second to finance and a third to 'production' -- doing the work in a service firm -- plus a CEO, can be considered as small from a financing perspective. The presence of a full-time CFO is a fair but imperfect proxy for capacity to secure funding without deflecting half of the time of the CEO to that task."

B. Congress Financial

Congress replied that: "A small business borrower typically requires an operating line of credit no greater than \$3 million. Businesses requiring this amount or less share some similar characteristics, including:

- (a) they are owner operated;
- (b) they may not have appropriate (qualified) in-house financial officers;
- (c) they lack detailed/refined MIS system;
- (d) owner/operators wear many hats and may not perform all duties well; and
- (e) they are extremely entrepreneurial."

C. Macdonald & Associates Limited (Venture Capital and Private Equity Advisory Services)

Macdonald also recognized the difficulty of defining a small business in a concrete way, especially for "knowledge-based businesses," and did not provide an explicit definition. To show the arbitrary nature of some definitions, they noted that the definition used by labour-sponsored venture capital funds for eligible SMEs (a definition based on employment and asset size) needed to be revised (the asset ceiling was raised from \$35 million to \$50 million) to come up with the "right" numbers.

REVENUE CANADA

The difficulties in defining a small business are reflected in the *Income Tax Act*. The Act includes all "Canadian-controlled private corporations" as small business, even though some of these would be considered large firms under any explicit definition that set a reasonable ceiling on any characteristic of a business.

SMALL BUSINESS LOANS ACT (SBLA)

The SBLA uses a revenue-based definition. Firms with annual revenues of less than \$5 million are considered small businesses.

STATISTICS CANADA

For its small business financial statistics, Statistics Canada relies on tax returns from Revenue Canada and includes as small business all firms with gross revenue between \$25,000 and \$5 million. Much of Statistics Canada's work now involves custom tabulation, and clients may choose any definition they wish to distinguish firms by size. A common rule-of-thumb uses employment to distinguish five categories of business -- small (1 to 20 employees), small-medium (20 to 50), medium (50 to 100), medium-large (100 to 500) and large (500 and over).

WESTERN ECONOMIC DIVERSIFICATION CANADA (WED)

In an appearance before the Senate Banking Committee (23 November 1995), officials from WED noted: "With regard to our definition of SME, in terms of the discussions we have been holding with financial institutions, to date the agreements we have signed set that level at a company with a maximum of 100 employees or a maximum of \$10 million in sales."

APPENDIX C

THE MANDATE OF FEDERAL REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES IN CANADA: HISTORICAL PERSPECTIVE

INTRODUCTION

Since 1988, federal regional development efforts have been divided among different departments and agencies, each responsible for a specific region of the country. Prior to that date, regional development was centred in one department - the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE). The creation of region specific development agencies has several benefits, among which is the ability to more readily identify federal spending by region.

THE ATLANTIC CANADA OPPORTUNITIES AGENCY

The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) derives its mandate from Part I of the *Government Organisation Act, Atlantic Canada 1987* (otherwise known as the *Atlantic Canada Opportunities Agency Act*), which received Royal Assent on 18 August 1988. The Agency has a broad mandate for economic development in Atlantic Canada. Other statutes of direct bearing on ACOA include the *Industrial and Regional Development Act*, the *Small Business Loans Act*, and the *Special Areas Act* and the *Department of Regional Industrial Expansion Act*.

ACOA was created to foster, in a strategic partnership with the people of Atlantic Canada, the long-term economic development of the region through a renewal of the Atlantic entrepreneurial spirit. The Agency has a particular responsibility to encourage the development of new small and medium-sized enterprises within Atlantic Canada. The Agency is also responsible for bringing a regional perspective to the design of national economic and social programs that affect Atlantic Canada, and to promote the interests of the region.

The overall program objective of ACOA is to develop and implement programs contributing to the long-term economic development of Atlantic Canada and to plan and coordinate federal activities contributing to the economic growth of the region. The Agency's activity structure is designed to separate those activities aimed at providing support to small and medium-sized businesses in the Atlantic from those activities aimed at improving the

environment for economic growth through cooperative efforts with other levels of government. The Agency may also be called upon to become involved in special economic initiatives of the federal government.

FEDERAL OFFICE OF REGIONAL DEVELOPMENT-QUEBEC

On 13 June 1991, the responsibility for Quebec regional development and established federal economic programs was transferred to the Minister of National Health and Welfare from DRIE which had just been reorganised into the Department of Industry, Science and Technology (ISTC). The Federal Office of Regional Development-Quebec (FORD-Q) was designated as a separate department for the purposes of the *Financial Administration Act* and the *Public Service Employment Act*. On 4 November 1993, these powers were transferred to the Minister of Finance.

The Office is authorised to define goals and implement an integrated strategy for federal regional development in Quebec. FORD-Q is the federal agency responsible for coordinating regional development policies and other federal programs in the province, and as the federal government's primary regional development representative to the provincial government and other public and private organizations. It is also responsible for devising and delivering its programs so that business receives the support services it needs.

The objective of the agency is to promote the economic development of the regions of Quebec with low incomes, slow economic growth, or inadequate possibilities for productive employment, by emphasizing long term economic development and sustainable employment and income creation, while concentrating on small and medium-sized enterprises and on the development and enhancement of entrepreneurial talent.

THE ONTARIO REGION

Federal regional development activity in Ontario is centred within the Department of Industry, and is divided into two responsibility centres. The first looks after Ontario regional development in general and the second focuses on Northern Ontario.

The Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario (FedNor) was established in July 1987 as part of a series of changes in the federal governments efforts directed at reducing regional disparities. Fednor was designed to promote economic development in Northern Ontario through the use of existing programs at the former Department of Regional

Industrial Expansion and to provide the federal government with local input and advice on policies, programs and services. Although the administrative offices of the program are located in Sault Ste. Marie, regional offices are also found in Sudbury, Thunder Bay, Elliot Lake and Kirkland Lake.

At its creation, FedNor was provided with a \$55 million fund to cover its operations over a period of 5 years. It was expected that this fund would generate up to \$100 million of private investments in the region through loans, grants and loan guarantees. The operations and policies of FedNor are supervised by a board whose members are drawn from the region.

FedNor's responsibilities are focused on Northern Ontario and include program management and delivery, program coordination, special regional initiatives, regional economic analysis at the micro level, and communication and services to the FedNor Advisory Board.

THE DEPARTMENT OF WESTERN DIVERSIFICATION

The Western Diversification Act, 1988, enables the Department of Western Economic Diversification (WD) to promote the development and diversification of the economy of western Canada and to advance the interests of western Canada in national economic policy. WD is also responsible for administering certain programs for the West previously administered by DRIE. Over the years 1989-90 to 1993-94, \$307 million in resources were transferred to the Department from the DRIE for specific subsidiary agreements under the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs), General Development Agreements, the Industrial and Regional Development Program (IRDP), and the Western Transportation Industrial Development Program (WTID).

The objective of the Department is to promote economic diversification in western Canada in a manner that provides added influence for the West in national policy and decision-making, that improves client services in the West and that facilitates federal-provincial coordination.

To ensure the achievement of its mandate, a \$1.2 billion fund was established which is administered by WD through the Western Diversification Program.

The Department defines diversification as a lessening of an economy's dependence on exports of traditional primary products. WD seeks to help traditional industries develop new products and new markets in which to sell them. It encourages the development of new industries to export or replace imports. It provides assistance for the development of new technologies, and it fosters productivity improvements that could benefit entire industries.

Assistance comes in the form of contributions to which are attached certain conditions on disbursement, total funding and repayment. Funding approval will depend on whether a project is a new product, a new market, a new technology, an import replacement or if it will result in industry-wide productivity improvements. WD assistance is not an entitlement. Funding is designed to top up rather than replace financing available from other sources. Nor is funding provided for projects in fully competitive sectors where government assistance to one firm may upset the competitive balance in the industry. Although WD does not take an equity position - its contributions are expected to be repaid - if a project fails, then the Department shares the loss.

APPENDIX D

WITNESSES

ISSUE NO.	DATE	WITNESSES
<hr/>		
40	October 3, 1995	Sylvester Damus, Economist. Michael Trebilcock, Law Professor, University of Toronto.
41	October 17, 1995	From the Canadian Federation of Independent Business: Brien Gray, Senior Vice-President, Policy and Research; and Garth White, Executive Director, National Affairs. From the Canadian Advanced Technology Association: Faraj Nakhleh, Executive Director.
42	October 19, 1995	From the Tourism Industry Association of Canada: Debra Ward, President. From the Canadian Federation of Agriculture: Jack Wilkinson, President; and Sally Rutherford, Executive Director.
43	October 31, 1995	From the Credit Union Central of Canada: Bill Knight, Vice-President, Government Affairs. From the Canadian Exporters' Association: Mark Drake, President; Vanessa Hammond, Vice-President, Business Development; and James D. Moore, Vice-President, Policy.
44	November 2, 1995	From Acorn Partners: Peter Kemball, President. From Macdonald & Associates: Mary Macdonald, President.

From Congress Financial Corporation Canada:
Wayne Ehgoetz, Senior Vice-President.

From the Canadian Finance and Leasing Association:
David Powell, President; and
Peter L. Martin, Member; and Managing Director,
Corporate Development, Commcorp Financial Services Inc.

47 November 23, 1995

From the Business Development Bank of Canada:
Patrick J. Lavelle, Chairman of the Board; and
François Beaudoin, President and Chief Executive Officer.

From the Atlantic Canada Opportunities Agency:
Gordon Slade, Vice-President, Newfoundland Office.

From Western Economic Diversification Canada:
Maryantonett Flumian, Acting Deputy Minister.

From the Federal Office of Regional Development (Québec):
Robert Bourgeois, Assistant Deputy Minister, Operations.

48 November 28, 1995

From the Farm Credit Corporation of Canada:
Gerry Penny, President and Chief Executive Officer; and
Max Pierce, Executive Vice-President and Chief Economist.

From the Export Development Corporation:
Paul Labbé, President and Chief Executive Officer;
Rolfe Cooke, Vice-President, Short Term Financial Services;
and
John Hutchinson, Vice-President, Emerging Exporter Team.

From the *Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec*:

Jean-Guy Langelier, President and Chief Executive Officer,
Caisse centrale Desjardins;
James McLeod, Vice-President, Financing and Banking
Services, *Caisse centrale Desjardins*;
Huu Trung Nguyen, Vice-President, International and
Treasury Operations, *Caisse centrale Desjardins*; and
Yves Morency, Director, Government Relations,
*Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins
du Québec*.

51 December 7, 1995

From the Canadian Bankers Association:

Helen Sinclair, President and Chief Executive Officer;
William Randle, Assistant General Counsel and Foreign
Banks' Secretary;
Craig Rothwell, Vice-President, Agriculture Division,
Personal and Commercial Banking, Canadian Imperial Bank
of Commerce; and
Raymond Gunn, Director, Trade Finance, Toronto Dominion
Bank.

From Calmeadow:

Mary Coyle, Executive Director.

From the Canadian Commercial Corporation:

Douglas Patriquin, Executive Vice-President and Chief
Operating Officer.

52 December 12, 1995

From the Department of Industry Canada:

Alan Nymark, Assistant Deputy Minister, Industry and
Science Policy; and
Peter Webber, Team Leader, Special Projects and
Communication, Entrepreneurship and Small Business
Office.

**From the Department of Foreign Affairs and International
Trade:**

Marc-A. Brault, Assistant Deputy Minister, International
Business Development and Chief Trade Commissioner; and
John Mundy, Director, International Finance Division.

**From the Department of Agriculture and Agri-Food
Canada:**

Tom Richardson, Director General, Farm Income Policy and
Programs Directorate, Policy Branch; and
Roger Eyvindson, Director, Policy Division, Farm Income
Policy and Programs Directorate, Policy Branch.

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DE LA COURONNE

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
banques et du commerce

Le président
L'honorable Michael Kirby

Le vice-président
L'honorable W. David Angus

Avril 1996

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 mars 1996 :

"L'honorable sénateur Graham, au nom du sénateur Kirby, propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 décembre 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 mars 1996 :

"L'honorable sénateur St. Germain, au nom du sénateur Kirby, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (Halifax), propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, qui a été autorisé par le Sénat le 21 mars 1996 à examiner l'état du système financier canadien, soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer un rapport sur ledit sujet auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
SOMMAIRE	iv
INTRODUCTION	1
ENJEUX	2
CONTEXTE HISTORIQUE	4
A. Histoire législative des quatre institutions fédérales : un résumé	4
B. Le Conseil économique du Canada	4
C. Le Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes	5
LES AUDIENCES DU COMITÉ DES BANQUES	6
A. Qu'est-ce qu'une petite entreprise?	7
B. Où sont les «lacunes» des marchés de capitaux?	7
C. La Corporation commerciale canadienne	29
D. La Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) et la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative	29
E. Obligation de rendre compte	32
F. Restructuration	34
G. Organismes de développement régional	36
H. Innovation à petite échelle	39
OPINIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	40
ANNEXE A: INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU SECTEUR PUBLIC	51
ANNEXE B: LA PME - DÉFINITIONS PRATIQUES	63
ANNEXE C: LE MANDAT DES ORGANISMES FÉDÉRAUX D'EXPANSION RÉGIONALE AU CANADA	68
ANNEXE D: TÉMOINS	72

SOMMAIRE

Le présent rapport examine la question des moyens de rentabiliser et de rationaliser la prestation des programmes publics destinés aux entreprises. Pour atteindre ce but, le gouvernement doit faire en sorte :

- que les objectifs poursuivis sont clairs;
- que les mandats des organismes auxquels il confie la prestation des programmes sont clairs;
- qu'on ne gaspille pas les ressources publiques par des doubles emplois indus au sein de l'administration;
- que les actions du gouvernement et du secteur privé sont le plus possible complémentaires, le gouvernement faisant ce qu'il est le mieux placé pour faire tout en encourageant le secteur privé à faire de même de son côté.

C'est avec ces objectifs en tête que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a entrepris, à l'automne de 1995, d'examiner comment les institutions financières fédérales, c'est-à-dire la Société pour l'expansion des exportations, la Société commerciale canadienne, la Banque de développement du Canada et la Société du crédit agricole, fonctionnent en relation avec le secteur privé et les unes par rapport aux autres. Le Comité s'est aussi penché sur le fonctionnement de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, du Bureau fédéral de développement régional (Québec) et du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest. Il s'est concentré sur ces organismes en raison de leur importance pour l'économie canadienne en général et pour les petites entreprises et les exportations en particulier.

Le Comité en est arrivé à la conclusion générale que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer lorsque le secteur privé n'est pas en mesure de répondre aux besoins d'entreprises commerciales valables. Autrement dit, le gouvernement doit intervenir pour remédier aux lacunes du système et, pour cela, se donner un certain nombre de stratégies. Cependant, lorsque ces stratégies aboutissent à des chevauchements et des doubles emplois entre les divers organismes gouvernementaux ou amènent le secteur public à entrer en concurrence avec le secteur privé, il s'ensuit une perte d'efficacité qui nuit à tout le monde.

Prenons par exemple le cas du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest dont le rôle est de servir de guichet unique pour les autres organismes et programmes. Manifestement, si l'écheveau des programmes publics est devenu si touffu qu'il faille un organisme distinct pour aider les entreprises à trouver un programme qui réponde à leur besoins, c'est qu'il y a quelque chose qui ne tourne pas rond.

Par conséquent, le Comité s'est donné pour mission de déterminer si les institutions financières fédérales fonctionnent de manière efficiente et si elles répondent adéquatement aux besoins des entreprises canadiennes. Le Comité voulait par ailleurs savoir si les activités de ces organismes complétaient - ou concurrençaient - les services offerts par le secteur privé. Malheureusement, cette information, qui serait pourtant essentielle pour que les institutions financières fédérales rendent compte de leur action de façon utile, n'existe pas actuellement. Le Comité recommande que ces institutions élaborent des méthodes leur permettant de déceler les lacunes des marchés financiers et produisent des données qui permettront aux décideurs de contrôler leurs activités et de juger dans quelle mesure elles comblent ces lacunes.

La question de savoir si ces organismes comblent des lacunes du marché ou concurrencent le secteur privé est particulièrement importante du fait que le gouvernement a récemment élargi le champ d'action d'un bon nombre d'entre eux, les encourageant à devenir financièrement autonomes. Or, s'il est en principe louable de viser l'autonomie financière, cette orientation soulève une question intéressante. En effet, la seule façon d'y arriver consiste, pour ces organismes, à s'intéresser aux opérations profitables - que le secteur privé sert déjà -, à mieux dépister les prêts à risque élevé ou à en consentir moins. Cependant, les organismes ont été institués justement pour faciliter des opérations pour lesquelles il est impossible de trouver du financement dans le secteur privé.

La recherche de l'autonomie financière peut favoriser une meilleure efficience sur le plan opérationnel, mais elle risque aussi d'amener les institutions financières fédérales à se détourner de ce type d'opérations en les incitant à disputer directement au secteur privé les opérations plus profitables qui présentent un risque moindre.

D'ailleurs, certaines institutions financières fédérales se détournent effectivement des activités à risque élevé ou à faible rendement, soit les lacunes du marché qu'elles étaient censées combler, ou vont même jusqu'à faire des incursions dans le territoire traditionnel du secteur privé, à la recherche de profits. Le Comité a également observé une autre tendance troublante, à savoir que les institutions financières fédérales se concurrencent l'une autre et se disputent les clients. Manifestement, il est essentiel de procéder à une consolidation ou à une harmonisation des activités de ces organismes de manière à mettre un terme à ce comportement gaspilleur.

En conséquence, le Comité recommande la fusion d'une part, de la Société pour l'expansion des exportations et de la Corporation commerciale canadienne et, d'autre part, de la Société du crédit agricole et de la Banque de développement du Canada. Il recommande

aussi la disparition progressive des agences de développement économique régional, dont l'existence en tant qu'entité indépendante est superflue lorsque des institutions comme la Société du crédit agricole et la Banque de développement du Canada visent les mêmes marchés qu'elles. Pour ce qui est des programmes fédéraux de développement économique régional qui n'offrent pas directement des services aux entreprises, il vaudrait mieux en confier la prestation à des organismes provinciaux.

La réorganisation de ces organismes répond aussi à un autre impératif : supprimer les doubles emplois et les chevauchements. On réalisera le maximum de gains d'efficacité en groupant toutes ces institutions au sein d'une seule société financière intégrée, chargée d'appliquer la politique et les programmes gouvernementaux. Cela permettra d'améliorer la reddition de comptes de ces organismes au Parlement (examen quinquennal du mandat), de réaliser des économies au chapitre des coûts d'administration et d'éliminer les nombreux chevauchements qui existent à l'heure actuelle. Il sera aussi plus facile de déterminer si les organismes en question concurrencent le secteur privé, et d'y mettre un terme le cas échéant.

Le Comité n'ignore pas que ces recommandations risquent de susciter une vive opposition, surtout de la part de ceux qui redoutent la perte d'un organisme public chargé expressément de répondre à leurs besoins. Pourtant, il n'y a pas de raison que les agriculteurs, pour prendre cet exemple, soient inquiets à l'idée de traiter avec un organisme dont la vocation est d'aider les petites entreprises. Les agriculteurs sont des gens d'affaires et méritent d'être traités comme tels. D'ailleurs, une bonne partie du travail actuel de la Société du crédit agricole consiste à aider les agriculteurs qui cherchent à lancer des petites entreprises «en aval». De même, les exportateurs n'ont rien à perdre à être servis par un organisme dont la mission consiste entre autres à faciliter les contacts à l'étranger et à aider les entreprises à accroître leurs exportations.

À ceux qui sont contre la disparition des organismes indépendants de développement régional on peut opposer deux arguments. Premièrement, le travail des organismes régionaux est déjà axé sur le développement des petites et moyennes entreprises, ce qui correspond exactement à l'orientation des institutions financières fédérales. Deuxièmement, comme la capacité d'emprunt des institutions financières fédérales dépend du montant du capital d'apport de celles-ci, le transfert des fonds des organismes régionaux aux institutions financières fédérales sous la forme de capital d'apport aura un effet multiplicateur sur le montant des capitaux disponibles.

Enfin, pour ce qui est de l'opportunité de rendre les institutions financières fédérales financièrement autonomes, nous croyons qu'il faut les encourager dans cette voie. Cependant, s'il s'avère qu'elles ne peuvent pas s'acquitter de leur mandat, c'est-à-dire appuyer les opérations que le secteur privé évite, sans que cela ne se traduise par un déficit, il incombera au Parlement de décider s'il doit leur consentir les crédits nécessaires pour combler ces déficits.

Une réorganisation tombe à point nommé. Le gouvernement fédéral s'est engagé, dans son dernier budget, à revoir les aspects du régime fiscal qui influent le plus sur la création d'emplois, comme les cotisations sociales. Le budget annonçait aussi de nombreuses initiatives qui vont élargir encore davantage l'éventail des activités des institutions financières fédérales qu'étudie le Comité.

Le Comité trouve donc encourageante la perspective d'un réexamen du régime fiscal, mais il estime aussi extrêmement important d'étudier de près l'efficacité avec laquelle le gouvernement assure la prestation des multiples programmes concernant les entreprises. Il éprouve de grandes réserves au sujet d'une expansion et d'un chevauchement accrus des programmes de promotion des entreprises en l'absence d'objectifs globaux et d'une stratégie d'ensemble clairs, et d'un système de contrôle vraiment efficace.

Les institutions financières fédérales ont un rôle important à jouer pour ce qui est de stimuler la création et le développement de petites et moyennes entreprises. La meilleure façon de procéder consisterait à laisser le secteur privé donner sa pleine mesure, les institutions financières fédérales intervenant seulement pour aider les entreprises qui ne peuvent pas trouver de financement ailleurs qu'auprès d'elles. Les institutions publiques doivent se limiter au rôle qui leur a été confié, à savoir identifier et combler les lacunes du marché où le secteur privé ne veut pas s'aventurer. Pour s'acquitter de cette importante tâche, elles ont besoin de ressources et de capitaux suffisants, et d'un mandat tout à fait clair. La réorganisation proposée dans le présent rapport répond à ces impératifs.

INSTITUTIONS FINANCIÈRES FÉDÉRALES

INTRODUCTION

Le 29 juin 1995, le Comité a tenu des audiences sur le projet de loi C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada (BDC). C'est à l'occasion des audiences sur ce projet de loi, lequel élargissait assez considérablement le mandat de la Banque, que l'on s'est rendu compte qu'on n'avait jamais défini explicitement le rôle de la Banque de développement du Canada dans l'économie et en tant qu'instrument des pouvoirs publics.

Par ailleurs, la Société du crédit agricole (SCA) a bénéficié d'un mandat révisé et élargi grâce à l'adoption de la *Loi sur la Société du crédit agricole* en avril 1993, ce qui a aussi été le cas de la Société pour l'expansion des exportations avec l'adoption, en juin 1993, de la *Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations*. Enfin, la Corporation commerciale canadienne (CCC) a reçu du ministre dont elle relève la consigne «de doubler [ses] activités de financement ainsi que [sa] clientèle»¹

Dans aucun des cas précités a-t-on réexaminé à fond la mission de l'organisation concernée. En ce qui concerne la BDC, la SEE et la CCC, le Parlement a soulevé des questions de détail au sujet de la loi habilitante de chacune, mais n'a pas abordé de questions de politique publique. Compte tenu de l'importance de ces organisations dans l'économie et des répercussions de leurs activités sur les sources de capital privées, il est grand temps de procéder à un examen approfondi de la situation.

À la suite d'une suggestion du ministre de l'Industrie, John Manley, le Comité a effectué une étude du fonctionnement actuel des institutions financières fédérales par rapport au secteur privé. Le Comité s'est interrogé en particulier sur l'orientation éventuelle de ces institutions dans le contexte de la diminution du rôle du gouvernement dans l'économie et des efforts de l'administration publique pour améliorer l'efficacité de ses institutions.

Lorsqu'il a comparu devant le Comité chargé d'examiner le projet de loi C-91, Loi visant à maintenir la Banque fédérale de développement sous la dénomination de Banque de développement du Canada, le ministre de l'Industrie a déclaré ce qui suit :

(1) M. Douglas Patriquin, vice-président exécutif et chef des opérations, CCC, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 35, le 6 juin 1995, p. 5.

Dans l'examen de la question du fonctionnement de l'ensemble des institutions financières du gouvernement fédéral par rapport au secteur privé, du rôle qui leur revient, et des genres de lacunes qu'elles cherchent à combler, votre comité rendrait service au gouvernement en faisant un examen horizontal et plus poussé².

En réponse, le Comité a fait la proposition suivante :

Lorsque le Comité aura fait l'«étude horizontale» du ministre et présenté son rapport au Sénat, le ministre s'engagerait-il au nom du gouvernement (engagerait-il le gouvernement) à déposer au Sénat et peut-être même à la Chambre des communes une réponse écrite aux recommandations et aux observations de notre comité³.

Le Ministre a pris cet engagement.

ENJEUX

Pour stimuler la discussion, le Comité a invité les parties qui connaissent bien ces institutions ou le contexte dans lequel elles opèrent à répondre à onze questions.

1. Parmi ces quatre institutions financières fédérales, certaines font-elles directement concurrence à des institutions financières du secteur privé? Y en a-t-il qui fournissent un service que le secteur privé pourrait offrir? Le fait de permettre aux institutions financières gouvernementales d'accorder plus facilement des prêts a-t-il eu pour résultat que ces institutions fournissent des services qui, autrement, seraient offerts par le secteur privé? Si c'est le cas,
2. Le gouvernement gêne-t-il la prise de nouvelles initiatives par le secteur privé?
3. Les activités de chacune des quatre institutions financières fédérales complètent-elles véritablement celles du secteur privé?
4. Quelles entreprises conjointes ou quels accords de collaboration existent entre ces quatre institutions fédérales et les institutions financières du marché? Quelles ententes devraient exister?

⁽²⁾ M. John Manley, ministre de l'Industrie, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 38, le 29 juin 1995, p. 9.

⁽³⁾ Sénateur Stewart, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 38, p. 18.

5. Les marchés financiers du secteur privé présentent-ils des lacunes qui devraient être comblées par une institution gouvernementale, mais qui ne le sont pas à l'heure actuelle?
6. Y a-t-il des instruments de politique économique ou des structures organisationnelles, autres que les quatre institutions visées par l'étude, dont le gouvernement pourrait se servir pour mieux atteindre ses objectifs, qui consistent à encourager les entreprises canadiennes à augmenter leurs exportations, ainsi qu'à favoriser la croissance du secteur des petites entreprises au Canada? Est-il nécessaire d'avoir quatre institutions financières fédérales distinctes ou serait-il possible de procéder à une restructuration, de façon à améliorer la qualité des services et à réaliser des économies?
7. Comment d'autres instruments, par exemple la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*, s'intègrent-ils à la stratégie globale du gouvernement?
8. Ces institutions financières fédérales ont-elles des activités qui ne sont pas directement liées à leur mandat, par exemple la gestion de dettes? Serait-il préférable que ces activités relèvent du secteur privé ou d'une autre institution gouvernementale?
9. Les activités de ces quatre institutions fédérales devraient-elle faire l'objet d'un contrôle indépendant, de la même façon que le Bureau du surintendant des institutions financières surveille les activités des institutions financières à charte fédérale? Les lois visant ces institutions fédérales devraient-elles inclure une disposition de temporarisation comme celle qui existe dans les lois régissant les institutions financières à charte fédérale?
10. Quels groupes de clients ces quatre institutions fédérales servent-elles? Les institutions financières privées s'occupent-elles adéquatement de la même clientèle?
11. Dans l'ensemble, le marché canadien des capitaux est-il réceptif aux besoins des entreprises canadiennes, notamment ceux des entreprises nouvelles et en expansion?

Une fois l'étude amorcée, le Comité s'est rendu compte que les activités de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et du Bureau fédéral de développement régional du Québec (BFDR(Q)) étaient étroitement liées à celles de la BDC et de la SCA et devraient être incluses dans l'étude.

CONTEXTE HISTORIQUE

A. Histoire législative des quatre institutions financières fédérales : un résumé

En gros, l'évolution des institutions financières publiques s'est faite en trois étapes. On observe d'abord des lacunes sur le plan de l'offre de crédit, et l'institution nécessaire est créée. À la deuxième étape, on reproche à l'institution sa prudence excessive, à la suite de quoi le mandat de l'institution est considérablement élargi. Vient ensuite la troisième étape où l'institution explore les limites de ses pouvoirs statutaires et cherche à déterminer jusqu'où elle peut aller; à cette étape-ci, ses pouvoirs sont une fois encore beaucoup élargis. Pour de plus amples détails sur chacune des quatre institutions financières fédérales, on se reportera à l'Annexe A.

B. Le Conseil économique du Canada

La dernière analyse complète des institutions financières fédérales a été faite par le Conseil économique du Canada dans le cadre de son étude intitulée *Intervention et efficacité, Une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé* (1982). Le Conseil y étudie des questions allant des raisons de l'intervention de l'État sur les marchés financiers à la façon dont l'État contrôle l'activité des entreprises publiques.

Le Conseil économique s'est penché sur quatre éléments pouvant justifier l'intervention du gouvernement sur les marchés financiers : les entraves au bon fonctionnement des marchés eux-mêmes (comme le régime fiscal et l'insuffisance de la concurrence), les externalités, les biens publics et les risques non assurables. Il en a ajouté un cinquième : les problèmes des autres marchés auxquels on peut le mieux remédier par des mesures touchant les marchés financiers.

Les auteurs de l'étude ont conclu que, lorsque le gouvernement intervenait sur les marchés financiers en tant qu'intermédiaire,

Le rôle correcteur a généralement été subordonné au rôle moteur, c'est-à-dire que les pouvoirs publics sont habituellement intervenus dans le cadre de la poursuite d'objectifs économiques et sociaux qui débordaient largement le seul fonctionnement des marchés financiers (p. 6).

En ce qui concerne l'aide financière aux entreprises, le Conseil a constaté que les externalités, à savoir les effets positifs de l'aide publique aux entreprises sur les autres entreprises de l'économie, constituaient l'objectif le plus souvent mentionné. Le Conseil a conclu :

Quelle qu'en soit la cause, il reste que les entreprises canadiennes, particulièrement celles de petite ou de moyenne taille, souffrent d'une dotation insuffisante en fonds propres (p. 30).

En outre :

[...] on peut dire que l'approche et les procédures mises au point par ces organismes par le passé ne correspondent plus exactement aux besoins actuels. Aujourd'hui, si l'on en juge par leurs coefficients d'endettement, les entreprises peuvent emprunter facilement, quelle que soit leur taille. Par contre, elles peuvent éprouver des difficultés à accroître leur dotation en fonds propres, et c'est là que devrait s'exercer le rôle supplétif de l'État sur les marchés financiers (p. 36).

Le Conseil estimait que le gouvernement devrait choisir les modes d'intervention susceptibles d'aider les entreprises à accroître leurs capitaux propres; les programmes publics de crédit deviendraient l'exception, car ils seraient axés exclusivement sur les lacunes des marchés et ne seraient assortis d'aucun élément de subvention.

Dans le domaine du financement des exportations, le Conseil a conclu que les marchés du crédit à l'exportation et de l'assurance-crédit à l'exportation comportaient peu de lacunes, mais qu'il était bien difficile pour l'État de se retirer de ce secteur du fait que les concurrents du Canada offraient des programmes de subvention des exportations.

Enfin, en ce qui concerne la Société du crédit agricole, le Conseil a conclu que l'objectif global de la politique gouvernementale était de préserver «la vitalité et le dynamisme» du secteur de l'agriculture :

Nous croyons que les exploitants agricoles peuvent obtenir les fonds prêtables dont ils ont besoin, à des conditions correspondant aux risques encourus et à la situation courante du marché. Il reste néanmoins un problème sérieux à résoudre en ce qui a trait à la nature de l'instrument utilisé. L'introduction d'hypothèques agricoles indexées permettra de soulager, sinon d'éliminer, les problèmes financiers auxquels les exploitants agricoles font face, sans engendrer des effets négatifs comme ceux qu'ont créés les prêts et cautionnements publics subventionnés (p. 110).

C. Le Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes

Le Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes a publié, en octobre 1994, un rapport intitulé *Pour financer le succès de la PME*, dans lequel il fait le point sur la possibilité pour les PME de se procurer du capital auprès des sources classiques de financement comme des sources nouvelles. Le Comité de l'industrie ne s'est pas penché en particulier sur les institutions faisant l'objet du présent rapport, mais il a néanmoins invoqué, entre autres, les difficultés qu'éprouvent les PME à obtenir du crédit pour réclamer l'élargissement des pouvoirs et des ressources des institutions financières fédérales.

Le Comité de l'industrie a estimé que les banques devraient mieux répondre aux besoins des petites entreprises. (Il a noté que les banques à charte étaient à l'origine d'environ 90 p. 100 des prêts aux PME.) En revanche, il a signalé que les autres sources de financement - les sociétés de fiducie, les caisses populaires, les coopératives de crédit et les sociétés de crédit-bail - avaient aussi un rôle important à jouer. Par ailleurs, dans l'esprit des recommandations du Conseil économique, le Comité de l'industrie a recommandé que le régime fiscal, et en particulier l'impôt sur les gains en capital, soit conçu pour encourager la mobilisation de capitaux patients.

Le Comité de l'industrie s'est dit d'avis que la Banque fédérale de développement (devenue la Banque de développement du Canada) devrait jouer un rôle de complément (et non de concurrent) sur le marché du crédit aux PME. Il ne fait cependant pas état des rôles respectifs de la CCC, de la SEE et de la SCA et des organismes de développement régional, bien que ceux-ci aient pour mandat de fournir des services aux PME.

Enfin, en ce qui concerne les «lacunes» du marché des capitaux, le Comité de l'industrie tire la conclusion suivante :

Nous nous sommes rendu compte que les entreprises avaient du mal à se procurer du capital-actions dans la tranche inférieure au million de dollars, mais qu'il n'y avait par contre pas de pénurie au niveau des investissements supérieurs à ce seuil en provenance des institutions d'investissement de capital de risque. Toutes nos recommandations à ce chapitre sont donc fondées sur cette double observation⁴.

LES AUDIENCES DU COMITÉ DES BANQUES

Le Comité a entendu des témoins de divers milieux : des usagers des services des institutions financières fédérales, des concurrents de celles-ci, parfois des collaborateurs, des experts des marchés des capitaux, de même que des représentants des institutions financières fédérales, des ministères responsables de ces institutions et des organismes de développement régional.

Il se dégage de ces audiences une constatation plutôt frappante : si beaucoup d'organismes et de programmes sont voués à l'aide aux entreprises, la politique gouvernementale sert mal les très petites entreprises. Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, une organisation qui représente quelque 85 000 PME :

Le secteur de la PME ne connaît pas très bien les institutions financières du gouvernement, leurs programmes et leurs activités.

(4) Pour financer le succès de la PME, Rapport du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes, octobre 1994, p. vii.

Ce sont des programmes mal compris. Seul un faible pourcentage de firmes en ont bénéficié. Il est rare que les organismes, institutions et programmes existants répondent aux besoins des petites entreprises⁵.

Si le Comité de l'industrie a conclu qu'il existe une offre suffisante de capitaux dans la tranche supérieure à un million de dollars et si, en règle générale, les petites entreprises profitent peu des programmes des institutions financières fédérales, quelles «lacunes» ces institutions comblent-elles donc? Qui sont les clients des institutions financières fédérales? Qui sert les petites entreprises? Qu'est-ce qu'une petite entreprise?

A. Qu'est-ce qu'une petite entreprise?

Il n'existe aucune définition uniforme de la petite entreprise. (On trouvera à l'Annexe B un aperçu des définitions les plus courantes.) Par conséquent, les données publiées par les prêteurs, les organismes publics et les associations professionnelles sont rarement comparables, de sorte qu'il est presque impossible d'effectuer une analyse détaillée des formes du crédit aux PME. Cela nuit également à l'identification des «lacunes» du marché des capitaux empruntés. Ainsi, il est extrêmement difficile d'effectuer une évaluation crédible de la politique publique actuelle.

À l'instigation du Comité de l'industrie de la Chambre des communes, l'Association des banquiers canadiens publie maintenant des chiffres trimestriels sur le crédit consenti aux PME. Ces chiffres seront bientôt ventilés selon les seuils d'autorisation suivants : 25 000 \$, 50 000 \$, 100 000 \$, 250 000 \$, 500 000 \$, 1 000 000 \$, 5 000 000 \$ et total des prêts aux entreprises. Il serait utile que les institutions financières fédérales produisent des données comparables.

B. Où sont les «lacunes» des marchés de capitaux ?

Très majoritairement, on estime que le gouvernement ne doit pas faire concurrence au secteur privé en matière de prêts, d'investissement ou de services de consultation; c'est dire que le gouvernement doit jouer un rôle secondaire et se contenter de combler les lacunes des marchés de capitaux. Il n'y a toutefois pas unanimité quant à la nature de ces lacunes.

Un expert de l'industrie canadienne du capital de risque a déclaré au Comité :

[...] par le passé, les lacunes se trouvaient sans contredit du côté des plus petits financements, des compagnies qui avaient besoin de

⁽⁵⁾ M. Brian Gray, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 41, p. 5.

moins de 1 million de dollars, dans bien des cas — en tout cas de moins de trois quarts de million. Il était souvent très difficile de trouver une source de financement pour ce genre d'initiative. Comme l'a expliqué M. Kimball avec sa diapositive montrant une main tenant un sac d'argent, le capital-risque et le capital pur sont en fait des moyens très coûteux de financer une société, si cela se limite à de l'argent. Typiquement, ce qui devait se passer - en tout cas en principe - c'est que l'entrepreneur cherche un investisseur qui puisse en fait devenir un associé et apporter une contribution, en trouvant des marchés de distribution, en menant d'autres campagnes de financement, ou autrement. À cause de cette participation très active, il s'agit d'une forme d'investissement à forte teneur en main-d'oeuvre; elle n'est pas du tout passive, et vous arrivez donc très rapidement à une situation où le rendement devient important. Par conséquent, le jeu n'en vaut la chandelle, compte tenu des frais encourus pour exercer la diligence voulue et pour réaliser la transaction elle-même, ainsi que des coûts l'administration de la transaction, qu'à partir d'un certain seuil pour ce qui est du montant du placement qui générera le profit escompté. C'est donc du côté des petits investissements qu'il y a une lacune, et depuis longtemps.

L'autre domaine qu'il faut mentionner, c'est celui de la technologie, et je suis heureuse de constater que c'est un domaine qui commence à changer [...]⁶.

Dans son mémoire, la Société du crédit agricole fait valoir ce qui suit :

Les agriculteurs et les exploitants d'entreprises nous disent avoir besoin de modalités de prêt plus souples pendant la phase de démarrage d'une nouvelle entreprise. Les pratiques de prêt traditionnelles sont souvent rigides et ne tiennent pas compte du contexte complètement différent dans lequel doivent fonctionner les entreprises situées dans les régions rurales éloignées. Ils nous disent qu'il leur faut avoir accès à plus de financement par actions et à plus de capitaux propres.

Au cours des derniers mois, la Société a rejeté des demandes de prêt totalisant plusieurs millions de dollars parce qu'elles ont été jugées inadmissibles aux termes de la Loi sur la Société du crédit agricole actuelle. Voici quelques exemples de demandes refusées :

(6)

M^{me} Mary Macdonald, Macdonald and Associates, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 44, le 2 novembre 1995, p. 9 et 10.

En Colombie-Britannique, le propriétaire d'une entreprise d'insémination artificielle a vu sa demande de prêt de 20 000 dollars refusée parce qu'il n'était pas agriculteur.

En Alberta, une société de transformation d'aliments n'a pu obtenir un prêt de 2 millions de dollars pour la construction d'une usine de transformation et de conditionnement d'huiles alimentaires parce qu'aucun des propriétaires n'était agriculteur.

En Saskatchewan, un dépositaire de fertilisants et de produits chimiques dont le magasin est situé sur un lot de 40 acres n'a pas pu obtenir un prêt de 100 000 dollars pour acheter un pulvérisateur surélevé parce qu'il n'était pas agriculteur.

Au Québec, une demande de prêt de 900 000 \$ a été refusée à trois personnes qui voulaient acheter un bâtiment pour y installer une concession de machines agricoles. Ces demandeurs n'étaient pas admissibles parce qu'un seul d'entre eux pratiquait l'agriculture et que le commerce, qui ne se trouvait pas sur l'exploitation agricole, n'était pas contrôlé par des agriculteurs⁷.

Les quatre exemples qui précèdent montrent nettement que les prêts de la SCA 27 sont bel et bien assujettis à des restrictions. Ils n'indiquent toutefois pas l'existence, sur les marchés de crédit, d'une lacune appelant une intervention de la SCA.

La Banque de développement du Canada soutient elle aussi que, lorsqu'il existe des lacunes, son rôle est de les combler.

En se centrant sur les secteurs et les créneaux négligés par les établissements de crédit commerciaux, la Banque comble une lacune. Sa souplesse et le fait qu'elle offre une perspective à plus long terme la distinguent des institutions financières du secteur commercial. De la sorte, elle respecte son rôle complémentaire. La Banque joue un rôle de premier plan sur le marché en concevant des produits et services qui servent d'exemple aux institutions financières du secteur commercial qui dédaignent parfois certains secteurs en raison des ratios risque-rendement qu'ils présentent.

Loin d'entraver la mise en oeuvre de nouvelles initiatives par le secteur commercial, la BDC stimule et facilite les interventions de celui-ci. Le nouveau mandat de la Banque repose en grande partie

⁽⁷⁾ Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, Société du crédit agricole, le 28 novembre 1995, p. 8.

sur le partenariat avec le secteur commercial. Pour respecter son mandat, la Banque peut prendre l'initiative en matière de développement de produits ou encore concevoir et offrir des services conjointement avec les institutions du secteur commercial⁽⁸⁾.

Les témoins de la BDC ont ajouté :

La BDC s'applique avec vigilance à respecter sur toute la ligne son rôle de prêteur complémentaire et reconnaît que les banques commerciales sont la principale source de financement pour les PME.

La BDC sert les entreprises commercialement viables qui sont incapables d'obtenir du financement à des conditions raisonnables auprès des sources conventionnelles. Tous les clients de la BDC sont clients d'une banque commerciale. La BDC leur offre simplement des produits de financement d'un genre différent, qui complètent ceux des autres institutions financières. En vertu de son nouveau mandat, lorsqu'une demande de prêt lui est soumise, la Banque informe l'institution financière du demandeur. Cet avis, allié aux taux d'intérêt plus élevés pratiqués par la Banque, permet de s'assurer que les prêteurs du secteur commercial ont préséance pour répondre aux demandes de leurs clients.

Pour s'assurer de respecter son rôle de prêteur complémentaire, la Banque met principalement l'accent sur l'innovation. C'est en trouvant de nouveaux produits et de nouveaux créneaux quelle peut pleinement exercer son rôle complémentaire tout en demeurant à l'écoute des besoins des PME. Grâce à sa longue expérience du marché financier et aux relations étroites qu'elle a établies avec ses PME clientes, la Banque est bien placée pour trouver rapidement des solutions nouvelles et novatrices à leurs besoins de financement⁽⁹⁾.

...

Quelque temps auparavant, le ministre responsable de la BDC s'était prononcé sur cette question des lacunes que la Banque est appelée à combler. En effet, M. Manley, dans une

⁽⁸⁾ Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dans le cadre de l'étude portant sur les institutions financières fédérales par la Banque de développement du Canada, le 23 novembre 1995, p. 5.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, p. 3 et 4.

lettre adressée au président du Comité à la suite de son intervention au sujet du projet de loi portant création de la Banque de développement du Canada, évoque quatre lacunes :

La première lacune a trait au risque. Les banques à charte refusent généralement de prêter aux entreprises à haut risque, même à des taux plus élevés. La deuxième est liée à la taille du prêt. Les banques à charte reconnaissent qu'elles perdent de l'argent sur les prêts les plus petits et qu'elles ont de la difficulté à faire des bénéfices en servant cette clientèle. Troisièmement, il existe une lacune dans le secteur des connaissances. Les banques à charte et les autres prêteurs sont réticents à consentir des prêts aux entreprises fondées sur la connaissance qui n'ont pas de valeurs immobilisées pouvant servir de garantie. Enfin, il existe une lacune liée à la souplesse. Les banques à charte prêtent en fonction de formules d'octroi et elles ont du mal à répondre aux besoins particuliers de beaucoup de petites entreprises, notamment celles qui en sont à leur phase de démarrage ou qui connaissent une période de croissance rapide¹⁰.

M. Manley parlait du rôle des banques à charte, qui dominent le marché des capitaux pour les petites et moyennes entreprises. Le Comité a toutefois entendu des témoignages montrant clairement qu'il existe aussi de nouveaux protagonistes, comme ceux qui consentent des prêts reposant sur l'actif, ou encore Calmeadow, qui constituent de nouvelles sources prometteuses de capitaux non étatiques. La question qui se pose alors est celle de savoir si une forte participation du secteur public sur les marchés des capitaux risque d'entraver l'innovation du secteur privé.

La Société pour l'expansion des exportations est d'avis que :

La SEE a pour mission de répondre aux besoins que le secteur privé ne peut satisfaire pleinement ou de façon appropriée. La nature du marché, dans son ensemble, a considérablement changé au cours des dernières années. Les entreprises canadiennes doivent de plus en plus envisager le marché dans une perspective mondiale plutôt que nationale. Un certain nombre de pays, particulièrement dans le sud-est de l'Asie, connaissent un remarquable essor et commencent à poser un défi pour les pays industrialisés, sur le plan économique. Il ne faut pas oublier non plus que la privatisation est devenue une réalité mondiale. Tous ces changements ont inévitablement une incidence marquée sur la façon dont les exportateurs canadiens font des affaires.

⁽¹⁰⁾ Lettre de M. John Manley, ministre de l'Industrie, à M. Michael J. Kirby, en date du 10 juillet 1995.

Les nouvelles conditions du marché ont certes favorisé la croissance des exportations, mais elles ont en même temps modifié les risques qui, plus souvent qu'autrement, sont maintenant plus élevés. Dans ce contexte, les besoins des entreprises en matière de financement et d'assurance à l'exportation ont changé, créant des écarts entre les ressources disponibles et les ressources requises¹¹.

La SEE ajoute que la nature même des échanges et du financement de projets a considérablement changé.

Si les mécanismes traditionnels de financement à long terme et à taux fixe prévus dans le cadre du Consensus de l'OCDE conviennent toujours pour certaines transactions, d'autres en revanche nécessitent une approche plus souple et novatrice, exigeant des bailleurs de fonds des secteurs public et privé. Tout en étant mieux disposés à assumer une partie de ces risques, les marchés de capitaux privés peuvent requérir au préalable l'appui d'organismes comme la SEE¹².

La Corporation commerciale canadienne, quant à elle, ne joue pas le rôle d'une institution financière. Elle aide néanmoins les petits et moyens exportateurs à obtenir des crédits de préfinancement par le truchement des canaux commerciaux, dans le cadre de son programme de paiement progressif.

Le rôle traditionnel de la CCC est d'agir en tant qu'entrepreneur principal lorsqu'une entreprise canadienne réalise une vente auprès d'un client étranger : elle garantit au client l'exécution du contrat et signe un contrat correspondant avec le fournisseur canadien. Dès lors qu'un client étranger insiste pour traiter avec un organisme gouvernemental, c'est là une fonction que le secteur privé ne peut pas remplir.

Essentiellement, la CCC aide les exportateurs dans les domaines suivants :

- indication des possibilités de soumissionner des contrats d'exportation;
- évaluation et attestation de soumissions;
- *passation de marchés -- qu'il s'agisse d'aider à élaborer une proposition, de négocier un contrat avec un client de concert avec l'exportateur canadien, ou de donner des conseils sur des modalités contractuelles;*

(11) Mémoire présenté par la SEE au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, le 28 novembre 1995, p. 2.

(12) *Ibid.* p. 2.

- *administration du contrat, suivi de l'avancement des travaux;*
- *administration des instruments financiers, perception des paiements du client étranger et paiement du fournisseur¹³.*

Les institutions financières fédérales ne sont pas les seuls témoins à avoir constaté des lacunes dans les marchés de capitaux.

Selon le directeur exécutif de l'Association canadienne de technologie de pointe, il y a une lacune

au niveau du démarrage. [...] Il existe une lacune entre l'«argent de l'affection» et celui que prêtent les institutions financières. Si le gouvernement se lançait dans ce domaine, il pourrait réaliser des profits¹⁴.

Le tourisme, par exemple, est une industrie où les externalités sont très nombreuses et qui, par conséquent, connaît des difficultés dans ses rapports avec les institutions de type classique. Les retombées d'un investissement dans une installation touristique donnée, disons une piste de ski ou un aménagement pour la pêche sportive, ne profitent pas seulement à l'entreprise qui fait l'investissement. Tous ceux qui créent des installations complémentaires à proximité, comme un restaurant ou un hôtel, y trouvent aussi leur avantage. Comme l'a dit la présidente de l'Association de l'industrie touristique du Canada :

Nous [...] avons besoin d'un mécanisme régional qui tienne compte de la portée et de la diversité de notre industrie et qui puisse lui fournir des instruments appropriés. Il n'y a pas de solution universelle pour l'industrie touristique : elle est beaucoup trop diversifiée, et elle a une vocation beaucoup trop locale et régionale¹⁵.

Toujours selon la présidente de cette Association, la Banque de développement du Canada a beaucoup fait pour l'industrie touristique, tout comme les organismes de développement régional.

(13) Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. L'Étude des Institutions financières d'État, Corporation commerciale canadienne, le 7 décembre 1995, p. 2.

(14) M. Faraj Nukhleh, Association canadienne de la technologie de pointe, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 41, le 17 octobre 1995, p. 28.

(15) M^{me} Debra Ward, Association de l'industrie touristique du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 42, le 19 octobre 1995, p. 6.

En ce qui concerne les marchés d'exportation, la présidente de l'Association des banquiers canadiens a évoqué deux types de lacunes, les unes liées à l'emplacement des points de service et les autres à la taille des transactions.

...

Pour ce qui est des points de service, il y a des pays où nous préférons ne pas nous installer en partie à cause des risques politiques et financiers qu'ils présentent. Il s'agit de pays au sujet desquels toute autre grande institution financière aurait les mêmes réticences. Dans ces pays, connus pour leur instabilité politique et leurs troubles sociaux, nous estimons que les risques seraient trop grands si nous menions des activités sans l'appui des autorités.

Pour ce qui est de l'importance des transactions, les principales lacunes sur le marché que le gouvernement et nous-mêmes voyons ont trait au capital-risque mis à la disposition des petits emprunteurs. On a évidemment proposé un certain nombre de solutions novatrices à ce problème. Je vous signale cependant que l'octroi de capital-risque aux petites entreprises présente de grands risques pour nous. Je ne crois pas que nous ayons encore trouvé les moyens de répondre à ce besoin¹⁶.

De nombreux témoins, tout en reconnaissant l'existence de lacunes dans les marchés de capitaux et la nécessité pour les institutions financières fédérales de s'attaquer à ces lacunes, ont exprimé des réserves quant aux orientations adoptées par la BDC, la SEE et la SCA.

Par exemple, la présidente de l'Association des banquiers canadiens est d'avis que :

[...] il existe sur le marché des besoins légitimes auxquels le secteur privé est incapable de répondre. [...] Disons aussi en passant qu'au Canada, les gouvernements repèrent probablement plus de lacunes sur les marchés financiers privés que ne le font les autres gouvernements. Et si vous faisiez une comparaison entre les institutions financières de la Couronne sur le marché et celles qu'on trouve dans les autres pays de l'OCDE, vous constateriez qu'il y en a plus au Canada et qu'elles s'attaquent à un plus grand nombre de lacunes sur notre marché. Un bon cadre d'imputabilité signifie donc que les institutions de la Couronne ne doivent pas simplement faire état de bénéfices ou d'une croissance des volumes

⁽¹⁶⁾ M^{me} Helen Sinclair, Association des banquiers canadiens, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 51, le 7 décembre 1995, p. 11 et 12.

de prêts ou de la création d'emplois, mais elles doivent aussi montrer que leurs fonds ont servi à prendre la relève du secteur privé là où celui-ci était absent¹⁷.

Le mémoire de l'Association canadienne de financement et de location soulève d'importantes questions quant au rôle que les institutions financières du secteur public cherchent à jouer et au rôle qu'elles devraient jouer sur un marché où la «brique et le mortier» ne constituent pas la technologie de l'avenir.

[...] nous aimerions parler du phénomène naissant de la banque virtuelle. Voyez ce qui se passe aux États-Unis : l'une des conséquences de la révolution informatique a été la «fragmentation» de l'industrie bancaire.

Autrefois, les banques étaient des établissements qui offraient des services complets. Elles occupaient, aux angles des rues, des milliers de bâtiments faits de brique et de mortier, un peu partout en Amérique du Nord. Aujourd'hui, avec la spécialisation et la désagrégation croissante de l'industrie bancaire, rendues possibles par les progrès des technologies de la communication, les institutions financières, qu'elles soient nouvelles ou non, décident de se concentrer dans quelques aspects seulement de la banque et de rendre les autres services par le truchement de co-entreprises, de contrats à l'extérieur ou de partenariats ou encore de créer des alliances avec des sociétés de services. La société Computer Power Inc., de Jacksonville (Floride), est un exemple intéressant à cet égard. Elle gère 42 p. 100 des hypothèques résidentielles aux États-Unis. Or, elle ne conclut pas les hypothèques et elle ne les finance pas non plus. Elle s'occupe simplement de les gérer, sous contrat, pour d'autres entités situées dans tous les États-Unis.

Axée avant tout sur le service au client et la rentabilité (ce qui signifie des prix plus concurrentiels pour le consommateur), la banque virtuelle réunit des produits financiers de diverses provenances et les offre au client sous la forme d'un ensemble complet de services.

En quoi cet exemple se rapporte-t-il à la question qui nous occupe? Depuis toujours, la plupart des institutions financières qui offrent des services complets font essentiellement la même chose sous un seul toit : elles consentent, gèrent et financent les prêts. De l'avis de l'ACFL, c'est le modèle qui a servi à la conception de plusieurs institutions financières fédérales. Mais est-il encore valable?

(17) Ibid., p. 5.

Si le rôle de toute institution financière à l'égard du client est de consentir, de gérer et de financer des prêts, l'ACFL pense que l'énorme infrastructure financière existant actuellement dans le secteur privé est plus que suffisante pour répondre à la demande. Au Canada, les banques, les sociétés de fiducie et les caisses populaires possèdent plus de 10 000 succursales et mènent des opérations financières avec les vendeurs dans des centaines de points de vente, qui tous font des transactions. Plus de 250 000 Canadiens travaillent pour des institutions financières. Le savoir-faire en matière de gestion est en place. Les grands pourvoyeurs de financement, des banques aux sociétés d'assurances, en passant par les caisses de retraite et les programmes de capital-risque, font état d'importantes disponibilités, d'autant plus que certains domaines, comme l'immobilier commercial, sont aujourd'hui jugés moins intéressants qu'autrefois.

...

Lorsque nous considérons certaines des institutions financières fédérales dont il est question ici, nous constatons qu'elles ont une structure analogue à celle des banques commerciales classiques, qu'elles possèdent parfois des réseaux de succursales complexes et tendent apparemment à se transformer de plus en plus en institutions financières complètes. Nous les voyons même parrainer des tables de banquet, des équipes de hockey et des tournois de golf! Dans le contexte actuel, nous demandons : pourquoi?

De plus, on s'inquiète de plus en plus de voir les institutions financières fédérales, que les impératifs politiques poussent à s'autofinancer ou à recouvrer leurs coûts, chercher à faire recette en faisant une concurrence plus directe au secteur privé. L'ACFL a souvent réitéré son appui aux décisions gouvernementales visant le recouvrement des coûts et l'autofinancement des organismes d'État. Toutefois, satisfaire à cet impératif en offrant des services qui font double emploi avec ceux des institutions financières du secteur privé n'a pas de sens, même dans une conjoncture favorable, mais d'autant plus à l'heure actuelle, alors que les fonds publics sont limités et qu'il y a tant à faire. Est-ce là, pour le gouvernement, le moyen le plus rentable d'obtenir les résultats qu'il recherche?

...

L'ACFL pense que les institutions financières fédérales doivent revenir à l'essentiel, alléger leurs structures et se concentrer sur leurs mandats. Étant donné leurs objectifs de recouvrement des

coûts et d'autofinancement (aucun subside), les institutions financières fédérales devraient se limiter à des champs d'action étroits et à des créneaux très spécialisés de savoir-faire et de services que le secteur privé n'offrirait pas autrement.

Récemment, le gouvernement du Canada a accompli quelques pas dans la bonne direction en réaménageant des programmes de financement spécialisés : le Programme canadien de prêts aux étudiants et les mesures prises en vertu de la Loi sur les petites entreprises. Dans les deux cas, on a recours à une infrastructure du secteur privé pour l'exécution, tandis que le gouvernement se contente de garantir les prêts. L'exemple - plus ancien - du programme d'assurance prêts de la SCHL peut également s'avérer intéressant. La Société assure la partie du prêt que l'institution financière privée juge trop à risque.

Si les pouvoirs publics souhaitent aider les PME dans les transactions marginales qui seraient impossibles autrement, les questions à se poser, pensons-nous, devraient être : dans quelle mesure le risque doit-il être atténué pour que le secteur privé accepte la transaction et par quel moyen le gouvernement peut-il assurer cette atténuation?

L'ACFL estime que le gouvernement et ses organismes devraient concentrer leur action sur l'amélioration du crédit des PME dans certaines transactions financières particulières. L'amélioration du crédit peut revêtir diverses formes : des garanties ou des assurances, notamment. Ainsi, plutôt que de créer une coûteuse infrastructure d'exécution parallèle, le gouvernement pourra spécialiser, raffiner et cibler son aide de manière à améliorer le crédit des PME et les aider ainsi à se qualifier pour la transaction marginale, tout en profitant de l'infrastructure du secteur privé pour conclure, gérer et financer la transaction financière en question¹⁸.

Certains témoins, comme la Fédération canadienne de l'agriculture, ont donné des exemples précis de types de lacunes et des domaines où les institutions financières fédérales ne donnent pas le rendement attendu.

La FCA offre son appui à la SCA qui souhaite étendre davantage son mandat sur le plan du crédit agricole, mais uniquement à la condition qu'elle ne perde pas de vue son mandat original, qui est d'accorder

(18)

Mémoire présenté par l'Association canadienne de financement et de location, aux audiences du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur les institutions financières d'État, le 2 novembre 1995, p. 3 à 6.

des prêts à l'industrie agricole primaire. Cependant, nous avons des réserves au sujet de la concurrence qu'elle représente pour les institutions financières, surtout les coopératives de crédit et les caisses populaires, qui jouent un rôle actif dans les régions rurales. Une augmentation importante des plafonds sur les prêts, l'accès aux taux d'intérêt du gouvernement et le manque d'obligation d'exercer un autocontrôle, comme les autres institutions financières, peuvent les mettre en concurrence avec les prêteurs privés. Il faut trouver un équilibre entre la capacité de la SCA de prendre la tête dans l'établissement des taux d'intérêt ou dans les nouvelles initiatives, par exemple, et l'élimination de la concurrence avec les prêteurs privés¹⁹.

...

L'industrie agricole fait appel à la Société pour l'expansion des exportations lorsqu'il est question des méthodes de négociation. Le mandat original de la Société était de faciliter les exportations canadiennes. Depuis la modification de son mandat, elle doit s'autofinancer et, ainsi, se garder des risques. La Société pourrait être utile à l'industrie agricole si ce n'était pas l'intérêt qu'elle porte aux gros expéditeurs de cargaison dont la marge de profit est élevée. Étant donné qu'elle doit s'autofinancer, la Société s'intéresse aux «clients payants». Comme la marge sur les chargements de céréales est souvent inférieure à 1%, l'exportateur n'a aucun intérêt à payer des frais de 1%. En outre, la Société ne s'intéresse pas vraiment aux produits vendus par petites cargaisons et dont la marge est petite, comme c'est le cas pour l'industrie du porc, par exemple²⁰.

D'autres témoins ont donné des exemples précis de situations découlant de l'élargissement des mandats des institutions financières fédérales.

Les représentants des caisses de crédit et des banques ont signalé que l'élargissement du mandat de la SCA les préoccupait.

Le témoin de la Centrale des caisses de crédit du Canada a déclaré ceci :

Je vais vous donner un exemple. Au pire de la crise de l'économie agricole, le mouvement des caisses de crédit a lancé un programme de bail appelé Agri-Finances, qui était administré à Winnipeg et

(19) Ibid., p. 3.

(20) Ibid., p. 4.

qui garantissait les baux pour les machines agricoles des agriculteurs. Nous faisons cela depuis des années.

Même au creux de la vague, nous avons été présents pour nous assurer que les agriculteurs disposent du matériel dont ils ont besoin pour fonctionner. Nous avons très bien réussi. Il y a entre les producteurs et nous-mêmes un engagement tel que cela réussit. Nous avons l'habitude de concurrencer d'autres institutions de prêts importantes dans ce secteur. Des rapports existent entre nous-mêmes, les représentants et les agriculteurs.

Aujourd'hui, la SCA étant elle-même aux prises avec des pressions voulant qu'elle atteigne son propre seuil de rentabilité, elle cherche à percer les marchés qui ont été les nôtres traditionnellement. Cela nous pose de sérieux problèmes. Ce n'est pas que nous nous refusions à nous asseoir et à travailler avec elle là-dessus. Cependant, c'est une chose de parler de partenariat et c'en est une autre de discuter dans le détail de ce que signifie le partenariat et du rôle qui reviendra à chacun²¹.

Il a ajouté, au sujet de la BDC (l'ancienne BFD) :

À ma connaissance, la [BDC] essaie de cerner son rôle avec la SCA et avec nous. Jusqu'ici, nous avons toujours très bien travaillé avec cette institution. Elle a fourni aux entreprises toute une gamme de services concrets et efficaces. Elle s'est vu confier un nouveau mandat. Nous rencontrons ses dirigeants pour qu'on ne se marche pas sur les pieds. Son mandat actuel est d'appuyer l'entreprise canadienne en offrant des services financiers et de gestion. Dans l'exécution de ses activités, la [BDC] doit tenir particulièrement compte des besoins de la petite et moyenne entreprise.

Nos énoncés de mission disent essentiellement la même chose. Il faut vraiment bien nous comprendre de part et d'autre. Si l'on remonte un peu dans le temps, à une certaine époque, le programme administrait des millions de dollars à des coûts minimes. Ne détruisons pas ici cette capacité en exagérant son rôle, en en faisant quelque chose de complexe qui reproduit ce que font d'autres institutions financières, quelles qu'elles soient et quoi qu'elles fassent pour servir ces membres²².

(21) M. Bill Knight. Centrale des caisses de crédit du Canada. Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 43, le 31 octobre 1995, p. 8 et 9.

(22) *Ibid.*, p. 12.

Le président-directeur général des Caisses Desjardins a également commenté le mandat élargi de la BDC, dans les termes suivants :

Actuellement, lorsqu'ils s'adressent dans leur nouveau mandat à la capacité qu'ils ont de recueillir des fonds, ils s'orientent vers le financement traditionnel, le financement que toute institution privée pourrait accorder. Je ne vois pas de valeur ajoutée puisque, lorsqu'ils donnent leur consentement à ces financements, si ces prêts étaient consentis aux entreprises à un très grand avantage, en termes de taux d'intérêts ou en termes de conditions, et cetera, on pourrait dire que c'est une certaine forme de subvention.

Mais si vous le faites pour des compagnies qui sont en bonne santé financière et qui n'ont pas besoin de subventions, pourquoi le faire? Conséquemment, ils sont entrés dans le marché traditionnel. Ils n'ont pas de valeur ajoutée, ils n'ont pas une matière plus concurrentielle. Ils ne donnent pas d'avantages non plus à l'entreprise mais souvent, à toutes fins pratiques, maintenant ils vont chercher davantage dans les crémagas, alors qu'auparavant ils jouaient un rôle d'appui pour les entreprises qui étaient beaucoup plus faibles²³.

Un témoin représentant l'Association des banquiers canadiens a formulé de sérieuses réserves à l'égard du mandat élargi de la SCA.

Il y a quelques années, on a élargi le mandat de la SCA pour lui permettre de résoudre les problèmes auxquels elle a fait face au milieu des années 80. Il semble que la Société réclame un mandat toujours plus large.

Elle est en concurrence directe avec les banques, avec les sociétés de crédit, ainsi qu'avec les sociétés de fiducie pour ce qui est du crédit agricole. Nos gens côtoient sur le marché les représentants de la Société. Celle-ci veut maintenant réduire ses risques et s'intéresse à la partie supérieure du marché. Elle nous fait donc concurrence pour les mêmes clients et le fait par la publicité. Elle fait paraître des annonces régulièrement dans les publications agricoles. Il arrive même parfois que ces annonces contiennent des remarques peu flatteuses au sujet des banques et des sociétés de fiducie.

(23) M. Jean-Guy Langelier. Caisse centrale Desjardins. Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 48, le 28 novembre 1995, p. 55.

Permettez-moi de vous lire l'un des objectifs de la Société qui figure dans son rapport annuel : Formuler et mettre en oeuvre des stratégies de commercialisation permettant d'accumuler un portefeuille de prêts de 5 milliards de dollars composé d'actifs produisant des revenus d'ici la fin de la période de planification et atteindre le taux de rendement financier prévu.

La dette agricole n'augmente pas très rapidement, et je ne sais pas exactement quelle est la période de planification de la SCA. Compte tenu du fait que le portefeuille de prêts de la Société dans le domaine agricole et agro-alimentaire représente actuellement 3,4 milliards de dollars, l'objectif de 5 milliards de dollars est ambitieux. La seule façon pour la Société de connaître une telle croissance serait d'attirer vers elle des clients actuels du secteur privé.

Cela nous amène à nous demander quelle est l'action publique ainsi visée? Cela nous amène à nous demander comment la Société s'y prendra pour atteindre son objectif. Va-t-elle offrir des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché? Voilà quelques-unes seulement des questions qu'on pourrait se poser.

Comme je le disais, la Société est très présente sur le marché. Vous avez parlé de lacunes. Il existe peut-être une lacune pour les agriculteurs qui voudraient exploiter des fermes non viables. Malheureusement, il faut bien tenir compte des risques qui se posent. La Société veut certainement augmenter sa part du marché.

...

Permettez-moi aussi de signaler que les banques canadiennes comptent environ 2 000 succursales en région rurale. La survie de ces succursales serait compromise si la Société du crédit agricole devait chercher à leur arracher leurs clients en offrant des taux inférieurs à ceux du marché. Si ces succursales perdent beaucoup de clients, elles devront mettre à pied des employés. La même chose vaut si elles perdent un certain nombre de dépôts. Ces changements compromettraient la survie des succursales dans les petites villes. Or, nous savons tous quelles difficultés connaissent les petites villes des régions rurales, notamment sur le plan de la création d'emplois. Par conséquent, je crois qu'avant d'élargir le

mandat de ces sociétés, il conviendrait de se pencher sur ces questions aux ramifications étendues²⁴.

Un témoin des Caisses Desjardins a signalé ceci :

Par ailleurs, les institutions financières fédérales commencent aussi à «collecter» les épargnes des particuliers en offrant à cette clientèle une accessibilité à leurs titres de créance. À titre d'exemple, soulignons que la Société du crédit agricole émet des titres de créances pour des montants aussi petits que 25 000 dollars et ce, à des taux très attrayants²⁵.

Des témoins ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la SEE, notamment le président de l'Association des exportateurs canadiens :

Pour ce qui est des risques que la SEE accepte d'assumer, son mandat continue de nous préoccuper. Contrairement à d'autres organismes de crédit à l'exportation étrangers, la SEE est tenue, de par son mandat, de rechercher l'autosuffisance. De ce fait, elle ne peut pas toujours avoir une action aussi agressive que les exportateurs le souhaiteraient, sur les plans des primes, de sa politique et de ses crédits, pour faciliter l'exportation sur les marchés les plus risqués. C'est son mandat fondamental qui est ici en jeu²⁶.

Les exportateurs ne craignaient pas toutefois les effets de la concurrence entre la SEE et les banques à charte. À leur avis, ces dernières n'étaient pas aussi actives sur les marchés du financement à l'exportation qu'elles pourraient l'être.

Autre son de cloche toutefois du côté de l'Association des banquiers canadiens, qui craint la concurrence de la SEE.

(24) M. Craig Rothwell. Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 51, le 7 décembre 1995, p. 12 et 13.

(25) M. Jean-Guy Langelier, Caisse centrale Desjardins, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 48, le 28 novembre 1995, p. 44.

(26) M. Mark Drake, Association des exportateurs canadiens, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 43, le 31 octobre 1995, p. 22.

[...] ce qui s'était passé sur le marché des exportations, c'est que le rendement des investissements dans les affaires et les personnes au niveau du financement des exportations au Canada n'avait pas été ce qu'il aurait pu être et qu'il était satisfaisant dans les pays où il y avait de meilleurs rapports avec l'organisme de crédit à l'exportation. Dans bien des cas, l'investissement se fait par le biais d'une banque canadienne, mais vous constaterez, si vous demandez à des banquiers canadiens où se trouvent les meilleurs experts en matière de finance commerciale, qu'ils ne sont pas nécessairement au Canada, mais qu'on les trouve plutôt à l'étranger²⁷.

Un autre témoin de l'Association des banquiers canadiens a ajouté :

Les pays de l'OCDE se font concurrence sur ces marchés et voilà pourquoi la SEE prendra les moyens pour s'assurer que les exportateurs canadiens aient également accès à ces marchés.

Les lacunes les plus importantes ne se constatent pas simplement en rapport avec notre capacité à servir ces marchés, mais elles sont aussi liées au fait que les transactions internationales s'effectuent de plus en plus par consortiums et par coentreprises. Des groupes de sociétés qui sont représentées à l'échelle mondiale participent conjointement à la mise en oeuvre de grands projets. Ces sociétés s'adressent aux institutions financières pour obtenir des conseils financiers. Les conseillers collaborent avec les divers organismes internationaux de crédit à l'exportation. En fait, la Banque Toronto-Dominion a plus d'actifs dans la banque Ex-Im et dans la banque Jexim au Japon, ainsi que dans la banque Hermes d'Allemagne que dans la SEE.

Lorsqu'un exportateur souhaite se tailler une place sur le marché international, il doit s'intégrer à une équipe qui va conclure ces transactions par l'intermédiaire d'un conseiller. Le conseiller s'occupe de trouver le financement et s'adresse à cet égard aux organismes de crédit à l'exportation. La SEE ne fonctionne pas du tout sur ce mode. Elle travaille directement avec un exportateur sans passer par un conseiller.

À titre d'exemple, une équipe de financement de projets composée de 20 personnes est en place à New York, une équipe composée

(27)

M^{me} Helen Sinclair, Association des banquiers canadiens, op. cit., p. 5.

d'une personne à Toronto [...] et une équipe est aussi en poste à Londres. Le fait est que la SEE ne collabore pas avec les institutions financières. Par conséquent, de nombreux exportateurs canadiens ne sont pas invités à présenter des soumissions parce qu'ils ne font pas partie du réseau international²⁸.

Repérer les lacunes et éviter la concurrence entre le secteur privé et les institutions financières fédérales est une question complexe. Même s'il y a des lacunes, est-ce que cela justifie l'intervention systématique de l'État? Le marché privé ne va-t-il pas réagir s'il a intérêt à combler les lacunes? Ne court-on pas non plus le risque de devancer le secteur privé si l'État intervient constamment? Comment empêcher la prolifération des programmes gouvernementaux?

Des témoins de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante ont affirmé que les petites entreprises étaient mal servies par les banques à charte. Cependant, lorsqu'il vient combler les lacunes, le gouvernement atténue les pressions que le marché exerce sur le secteur privé pour qu'il y remédie lui-même.

Malheureusement, il arrive trop souvent au Canada que les marchés financiers évitent de transiger avec les petites entreprises, les considérant «trop risquées» ou «pas assez rentables». Même si le traitement de tous les prêts, peu importe leur taille, entraîne des frais fixes, les banques se font sélectives. Pris isolément, le prêt peut ne pas sembler aussi intéressant qu'elles le souhaiteraient. Pourtant, comme l'a dit la FCEI et comme en font foi les recherches effectuées, en bout de ligne, la situation peut s'avérer extrêmement profitable pour la banque, si l'on tient compte de tous les produits et services qui s'ajoutent : dépôts, hypothèques, prêts personnels, REER, prêts-automobiles, systèmes de paye, etc. Vu que les petites entreprises ont tendance à demeurer avec leur banque, que la conjoncture soit bonne ou mauvaise, les banques enregistrent des revenus sur une base régulière. De plus, une partie des économies résultant des progrès technologiques devrait être employée pour réduire les frais de traitement des prêts accordés aux petites entreprises. Souvent, il est plus simple d'obtenir une carte de crédit qu'un prêt pour une petite entreprise.

Les grandes institutions financières ont trop souvent indiqué qu'elles ne prêteraient aux petites entreprises, aux agriculteurs, aux exportateurs, aux entreprises de haute technologie ou aux

(28)

M. Raymond Gunn, Association des banquiers canadiens, *op. cit.*, p. 10-11. (C'est nous qui soulignons.)

entreprises fondées sur la matière grise que si le gouvernement les cautionnait. Cela est de mauvais augure pour le gouvernement, qui a les mains liées sur le plan financier, et pour l'ensemble de l'économie. Le gouvernement est intervenu dans le passé pour combler des lacunes dans les domaines où le secteur privé ne dispensait pas les services de façon appropriée. Dans les faits, lorsqu'il agit ainsi, le gouvernement se trouve à soustraire les institutions financières du secteur privé aux pressions exercées par le marché. En outre, lorsqu'ils sont mis sur pied, les organismes gouvernementaux ont intérêt à prendre de l'expansion, ce qui provoque un recul plus accentué des banques, d'où un cercle vicieux. Cette formule est dépassée. Les petites entreprises ont fait valoir que le gouvernement doit éliminer son déficit pour qu'on puisse à long terme réduire la dette et le coût du capital. Les grandes sociétés ont fait les mêmes observations à maintes reprises. Les petites entreprises ont demandé au gouvernement d'abolir ou de rationaliser les subventions et les programmes à l'intention des entreprises.

Les témoins de la FCEI ont ensuite parlé de la prolifération des programmes publics et de ses effets pervers.

Nous avons assisté à une prolifération des programmes gouvernementaux destinés à aider à financer les dettes des petites entreprises, au point qu'il y a maintenant beaucoup de chevauchements des activités et de dédoublements au niveau des tâches administratives. La prestation de l'aide gouvernementale est devenue plus onéreuse, et les petites et moyennes entreprises ont été découragées d'exploiter le système, car il est devenu trop complexe. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral réduise considérablement sa propre dette, ce qui fera diminuer le coût du capital et mettra donc davantage de capitaux à la disposition des petites entreprises. Pour y arriver, il faut restreindre les programmes gouvernementaux et les rationaliser. Les programmes qui seront conservés devraient être réorientés vers les besoins auxquels le secteur privé ne répond pas²⁹.

Certains témoins, comme le professeur Trebilcock, ont précisé que l'existence d'une lacune ne suffisait pas à justifier l'intervention d'une société d'État. Le professeur estime que :

(29) Comité du Sénat chargé d'étudier les institutions financières fédérales au Canada. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Le 17 octobre 1995, p. 6.

Il ne suffit pas, dans la plupart des circonstances, y compris celles qui vous intéressent, de repérer un cas où le gouvernement peut intervenir et de déduire qu'il est nécessaire que le gouvernement intervienne d'une façon ou d'une autre, en prétendant que cette intervention devrait se faire par le biais d'une société d'État. Les gouvernements disposent d'une vaste gamme d'outils d'intervention. Dans chaque cas, nous devons nous poser la question suivante : est-ce que cet outil constitue un choix approprié pour atteindre cet objectif particulier?

Dans notre étude de 1982, nous nous sommes particulièrement intéressés à la question des frontières institutionnelles. Plutôt que de se servir des sociétés d'État, pourquoi le gouvernement ne recourt-il pas davantage au régime fiscal, à la réglementation ou à l'octroi de subventions de façon que les entreprises du secteur privé respectent les objectifs établis dans la politique gouvernementale? Pour dire les choses plus crûment : y a-t-il jamais une justification à l'existence d'une société d'État, dans quelque contexte que ce soit? Par contre, peut-on imaginer que les gouvernements puissent atteindre leurs objectifs en recourant au régime fiscal, aux subventions ou aux outils d'intervention destinés au secteur privé³⁰.

Il a par la suite précisé sa pensée dans une lettre au président :

Pour déterminer s'il y a une lacune à combler (et pour choisir l'outil le plus pertinent), je crois qu'il faut prouver clairement que le marché ne fonctionne pas bien - monopoles, biens publics, externalités, manques sur le plan de l'information - et toujours se demander a) si le gouvernement peut faire mieux que le secteur privé et b) quel outil est le plus rentable pour combler la lacune et le moins susceptible d'avoir des effets fâcheux sur d'autres objectifs. Il faut se demander par exemple si le marché des PME suscite une concurrence suffisamment vive entre les institutions financières du secteur privé. Un organisme public est-il mieux outillé que le secteur privé pour évaluer les perspectives d'avenir d'une entreprise de haute technologie? Certaines activités de haute technologie ont-elles des retombées économiques et sociales (externalités) favorables que les agents privés ne sont pas en mesure d'exploiter pleinement, de telle sorte que les investissements

(30)

M. Michael Trebilcock, professeur. Université de Toronto, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 40, le 3 octobre 1995, p. 10.

du secteur privé dans celles-ci sont inférieurs au niveau optimal? Un organisme gouvernemental peut-il réduire les frais de transaction fixes que doivent assumer les prêteurs privés qui font affaire avec les petites entreprises?

Pour ce qui est de la BFD, dans son témoignage, M. Manley a expliqué qu'il était justifié qu'elle comble les lacunes dans deux situations très particulières. En premier lieu, dans le cas du financement des entreprises fondées sur la connaissance et des sociétés exploitant de nouvelles technologies. En deuxième lieu, dans le cas du financement de petits prêts aux entreprises, lorsque les frais fixes liés à l'évaluation des demandes de crédit rendent ces prêts peu rentables et peu attrayants pour les prêteurs du secteur privé.

Dans les deux cas, il importe de se demander s'il existe des raisons de penser qu'une institution financière fédérale serait plus efficace que les prêteurs du secteur privé. Les chiffres au sujet des prêts consentis aux petites et moyennes entreprises par la BFD et par les six grandes banques fournis par M. Manley donnent à croire que les prêts accordés aux petites et moyennes entreprises par les grandes banques (même si l'on ne tient pas compte des capitaux fournis par d'autres institutions financières du secteur privé) éclipsent en importance les prêts accordés par la BFD. Il est donc tout à fait justifié de se demander si la BFD comble véritablement une lacune³¹.

Le président de Acorn Partners est allé encore plus loin :

La logique sous-tendant mes propos est que je ne parlais pas des organisations en tant que telles, mais plutôt de ce qu'elles font et de ce qu'elles produisent. L'expérience que j'en ai varié d'un cas à l'autre, mais lorsque j'ai examiné ce qui était disponible, il m'a semblé que ces organisations, pour la plupart, offrent des produits ou des services qui sont déjà offerts par le secteur public. Le secteur privé peut, intrinsèquement, être approvisionné par le secteur privé car, pour utiliser un exemple tiré du domaine du courtage, si je suis un courtier, je peux décider de prendre ou non un client, je peux décider du montant de la facture, je peux exclure qui je veux. Cela est extrêmement important. Si je fais une chose qui est telle que si je vous la donne, tous vos collègues l'obtiennent automatiquement, alors dans ce contexte je ne peux pas fonctionner à la manière d'une organisation à but lucratif. Ce que je dis, c'est que les organisations qui sont énumérées ici fournissent pour la

⁽³¹⁾ Lettre de M. Michael J. Trebilcock au sénateur Michael Kirby. Le 5 octobre 1995.

plupart ce que j'appelle des biens privés, et non pas des biens publics. Par conséquent, la justification d'une intervention publique est bien faible et c'est à mon sens un terrain extrêmement glissant.

Je considère que la CCC est une exception, et je pense avoir expliqué assez clairement que celle-ci fait quelque chose que je n'imagine pas une autre organisation faire dans un système de marché. J'espère que ce point est maintenant clair. Je n'ai pas critiqué les organisations; je n'ai pas dit qu'elles ne disposent pas des compétences requises, car ce serait faux. Elles ont ces compétences, mais la question de politique générale est la suivante : ces compétences devraient-elles être renfermées à l'intérieur d'une culture politique, ou bien devraient-elles appartenir au marché privé, où la réussite peut être récompensée et où les gens peuvent élargir leurs activités s'ils font bien une chose ou, à l'inverse, être punis ou se retirer s'ils la font mal ou s'il n'y a pas de demande. Je pense que vous avez en partie répondu à cette question ailleurs en utilisant le «mandat rampant», que je perçois comme un problème. Ce que je constate c'est que, dans le temps, ce mandat est devenu presque incontrôlable. Par exemple, la Banque de développement du Canada a vu le jour pour une seule et unique raison : il était interdit aux banques de consentir des prêts à terme, et personne ne voyait d'autre moyen de se lancer dans ce domaine. Cependant, peu après sa création, une organisation appelée Roynet a vu le jour, et celle-ci s'occupe de prêts à terme depuis longtemps et est très bien perçue par nombre de ses clients.

Il s'agit d'un problème philosophique fondamental, si vous voulez, qui a des racines dans l'économie. Il se trouve qu'ayant suivi l'évolution du secteur au cours des dernières années, j'en suis arrivé à la conclusion que même s'il y a de très bonnes choses qui sont arrivées avec l'avènement de ces organisations, ces choses seraient venues autrement et c'est en fait ce qu'a dit M. Martin dans un autre contexte. Dans une optique de politique générale, il n'est pas nécessaire que le secteur public s'occupe de ces choses. Il est néanmoins vrai qu'en l'absence d'une de ces organisations, une transaction donnée n'aurait peut-être jamais eu lieu. Cependant, dans l'ensemble, c'est un échec politique. Nos règles d'ensemble ne sont pas adaptées, et c'est pourquoi ces organisations sont là³².

(32)

M. Peter Kemball, Acorn Partners. Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 44, le 2 novembre 1995, p.25-26.

C. La Corporation commerciale canadienne

Très rapidement, il est devenu évident au cours des audiences que la Corporation commerciale canadienne avait fait bonne impression à tous ceux avec lesquels elle a travaillé.

La Corporation commerciale canadienne (CCC) est très respectée dans le milieu des affaires, pour l'appui qu'elle offre a) aux exportations de matériel de défense, b) aux exportations à des organismes de l'ONU et à des institutions financières internationales, et c) pour ses projets d'aide au financement des exportations des petites et moyennes entreprises. Les craintes de jadis voulant que la CCC soit en concurrence avec le secteur privé se sont dissipées depuis l'arrivée de la direction actuelle, et la Corporation est considérée comme un membre productif «d'Équipe Canada» dont les services gagnent à être mieux connus. Soulignons toutefois que, en raison de ses activités, la CCC peut facilement être perçue comme un concurrent du secteur privé. Ce n'est qu'en travaillant avec ardeur et en demeurant attentive que la Corporation a pu se gagner de nouveau la confiance du secteur privé³³.

D. La Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) et la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative

Bien qu'on ait accordé passablement d'attention aux institutions financières fédérales, deux programmes fédéraux administrés par le secteur privé ont reçu la plus grande partie des louanges - la Loi sur les prêts aux petites entreprises (LPPE) et la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante a décrit la LPPE de la façon suivante : «le meilleur programme de financement du gouvernement fédéral, facile d'accès et simple à comprendre»³⁴.

En ce qui concerne la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*, la Fédération canadienne de l'agriculture a signalé ceci :

⁽³³⁾ Association des exportateurs canadiens, Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Objet : Les institutions financières fédérales et les exportations. Document n° 95-90 de l'AEC, le 31 octobre 1995, p.4.

⁽³⁴⁾ Mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *op. cit.*, p. 3.

Les examens et les projections réalisés par Agriculture et Agro-alimentaire Canada indiquent que la demande ne diminuera pas malgré l'augmentation des coûts des prêts mais, qu'en fait, elle augmentera de façon proportionnelle à l'augmentation de leur disponibilité par l'entremise des institutions financières privées³⁵.

Vu la popularité de ces programmes, on s'est demandé s'il ne vaudrait pas mieux, sur le plan social, que le gouvernement se charge de la conception des programmes d'aide financière qu'il juge appropriés, mais qu'il laisse davantage l'administration au secteur privé et à son infrastructure. On éviterait ainsi de créer des structures faisant double emploi avec l'infrastructure actuelle, on profiterait des compétences du secteur privé et on l'encouragerait à innover.

La présidente de l'ABC a fait le commentaire suivant :

Nous avons besoin d'une société de promotion des exportations très forte. Nous avons besoin d'un organisme de crédit à l'exportation vigoureux, un outil absolument nécessaire dans le contexte actuel où nous misons sur les exportations. Je crois que pour l'aider à conserver sa vigueur, nous devons rationaliser certains autres organismes et nous demander si nous avons véritablement besoin d'une SCA et si les sommes que nous y investissons ne peuvent pas être orientées vers la SEE³⁶.

Même si l'on réalisait ce genre de rationalisation, il faudrait réexaminer les programmes de la SEE. Un témoin de l'ABC a fait les commentaires suivants, par exemple, au sujet du financement des échanges :

Toutes les banques canadiennes ont l'infrastructure voulue pour offrir ce produit. Il serait très facile d'ajouter à ce produit le programme d'assurance ou de garantie offert par la SEE. Cela n'exigerait pas un grand apport de personnel de notre part. De fait, cette collaboration nous permettrait sans doute d'accroître nos compétences, étant donné que nous nous familiariserions ainsi avec des marchés à risque³⁷.

(35) Fédération canadienne de l'agriculture. Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce relativement aux liens entre les institutions financières privées et les institutions financières fédérales, 19 octobre 1995, p. 7.

(36) M^{me} Helen Sinclair. Association des banquiers canadiens, *op. cit.*, p. 25.

(37) M. Raymond Gunn. Association des banquiers canadiens, *op. cit.* p. 9.

Le témoin des Caisses Desjardins a exprimé le point de vue suivant :

La distribution de ces nouveaux programmes sera effectuée via le réseau des succursales bancaires ainsi que des caisses d'épargne et de crédit au pays. Cette complémentarité est la voie de collaboration que nous souhaitons développer avec les institutions financières publiques³⁸.

Les représentants des Caisses sont d'accord pour dire que la BDC devrait envisager d'offrir ses programmes en se servant de l'infrastructure du secteur privé plutôt qu'en se dotant de ses propres services et de sa propre infrastructure.

Le témoin de la Société canadienne de crédit coopératif a pour sa part adopté une position un peu plus prudente. Malgré ses propos très fermes :

Ne détruisons pas ici cette capacité [les services aux entreprises offerts par le secteur privé] en exagérant son rôle [celui de la BDC], en en faisant quelque chose de complexe qui reproduit ce que font d'autres institutions financières, quelles qu'elles soient et quoi qu'elles fassent pour servir ces membres³⁹.

Il s'est dit préoccupé par l'«uniformisation des règles du jeu».

Ce qui est ironique, c'est que nous avons aujourd'hui des concurrents qui n'ont pas à faire les mêmes contorsions sur le plan réglementation, et je ne parle pas ici des banques, mais du gouvernement fédéral.

[...]

Ce que nous aimerions voir, c'est un ensemble de règles semblables pour tout le monde, étant donné la discipline que cela assurerait dans le marché. Si quelqu'un veut se lancer dans l'octroi de prêts, alors il faut que les règles soient bien claires⁴⁰.

Il a reconnu les efforts d'innovation des gouvernements, mais a plaidé en faveur de l'imposition à tous d'un ensemble de règles précises.

(38) M. Jean-Guy Langelier, Caisse centrale Desjardins. Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 48, le 28 novembre 1995, p. 46.

(39) M. Bill Knight, Société canadienne de crédit coopératif, *op. cit.*, p. 12.

(40) *Ibid.*, p. 10.

Traditionnellement, les gouvernements ont toujours offert des programmes aux citoyens par l'intermédiaire de l'ensemble des institutions financières. Aujourd'hui, il y a un mouvement de création de partenariats. Ces partenariats résultent-ils d'un appel d'offres, ou bien se forment-ils parce que les intervenants ont l'habitude de traiter ensemble? Quelles sont les règles? Il s'agit tout simplement de savoir ce qu'elles sont⁴¹.

Le témoin de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) a également réagi avec prudence à la proposition selon laquelle le gouvernement devrait consacrer ses énergies à la conception des programmes nécessaires et recourir ensuite au secteur financier privé pour assurer leur distribution.

Dans un monde idéal, ce serait une excellente idée.

[mais]

Les petites entreprises ont parfois de la difficulté à retenir l'attention du banquier [...].

Pour ce qui est de cette loi [Loi sur les prêts aux petites entreprises], rien à redire. J'ai un livre où toutes sortes de programmes sont énumérés. Si les banques essayaient de les distribuer tous, elles ne s'occuperaient plus de transactions bancaires traditionnelles. Pour certains programmes limités et ciblés comme la Loi sur les prêts aux petites entreprises, le secteur privé peut offrir un réseau de distribution efficace. Si vous essayez d'offrir tous les programmes gouvernementaux par l'entremise des banques, le système ne tiendra pas le coup⁴².

Selon ce même témoin, il serait cependant possible d'offrir un nombre limité de programmes ciblés et clairement définis par l'entremise du réseau de distribution actuel du secteur privé.

E. Obligation de rendre compte

Beaucoup de témoins ont fait état de la nécessité de resserrer les exigences applicables aux institutions financières fédérales en matière de reddition de comptes.

Nous constatons [...] l'absence de lien avec le Parlement qui permettrait un examen régulier des activités et des pouvoirs de ces institutions. Elles ne s'adressent au Parlement que lorsqu'elles veulent obtenir un élargissement de leur mandat. Toutefois, rien ne

⁽⁴¹⁾ *Ibid.*, p. 14.

⁽⁴²⁾ M. Brian Gray, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 41, le 17 octobre 1995, p. 19.

les oblige à rendre compte régulièrement de leurs activités au Parlement, et il n'existe pas de dispositif prévoyant une révision régulière de leur mandat⁽⁴³⁾.

Le sous-ministre adjoint de l'Industrie a traité de la situation actuelle des institutions financières fédérales pour ce qui est de l'obligation de rendre compte.

Les institutions financières de la Couronne n'ont pas de déposants et leur seul actionnaire est le gouvernement du Canada. Elles sont régies par un système de contrôles mis sur pied pour protéger les intérêts et limiter le passif de cet unique actionnaire.

Chacune de ces institutions doit par exemple préparer un plan d'entreprise quinquennal et un plan annuel d'emprunt, qui doivent être examinés et approuvés par le Conseil du Trésor. Le ministre des Finances doit approuver les emprunts individuels, et les bilans, qui sont publiés dans des rapports annuels au Parlement, doivent être passés au crible et certifiés par le vérificateur général du Canada.

Quant à savoir s'il faudrait prévoir des dispositions de temporisation, je vous signalerai que la Loi sur la Banque de développement du Canada prévoit une révision parlementaire au bout de cinq ans⁽⁴⁴⁾.

Il y a une différence entre la situation réelle et ce que demande la présidente de l'Association des banquiers. Celle-ci voudrait que la question du mandat fasse l'objet d'un débat périodique. Le contrôle annuel des activités des institutions financières fédérales, pour s'assurer que celles-ci n'outrepassent leur mandat, ne répondrait pas à cette préoccupation.

Prenons, par exemple, le cas de la SEE. Conformément à son mandat actuel, celle-ci peut offrir du financement direct et des garanties d'emprunt. Or, les banques à charte préfèrent que la SEE se concentre sur les garanties d'emprunt afin qu'elles puissent elles-mêmes toucher les commissions rattachées au financement. La SEE estime pour sa part que si elle doit assumer le risque en fournissant la garantie nécessaire à une entente de financement, elle peut aussi offrir directement le financement et toucher les commissions s'y rattachant. Le mécanisme de surveillance auquel fait allusion M. Nymart aboutira à l'approbation de la démarche de la SEE, puisque la loi portant création de la SEE le permet. Les banques soutiennent toutefois que le mandat de la SEE est trop vaste et lui permet d'intervenir trop activement sur le marché du

(43) M^{me} Helen Sinclair, Association des banquiers canadiens, *op. cit.*, p. 4.

(44) M. Alan Nymart, Industrie Canada, Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, Témoignages, le 12 décembre 1995, p. 6.

financement direct. C'est là une question d'orientation de portée considérable. Il n'y a pas eu de grand débat public à ce sujet.

F. Restructuration

Au cours des audiences, il est apparu de plus en plus clairement que l'élargissement récent des mandats de la BDC, de la SEE et de SCA allait occasionner de plus en plus de chevauchements dans les activités des institutions financières fédérales. Ainsi, la SCA étend ses activités à des secteurs autres qu'agricoles; la BDC diversifie les siennes en matière d'exportation; tandis que la SEE et la CCC intensifient leurs efforts pour venir en aide au secteur de la petite et moyenne entreprise.

La collaboration entre les institutions financières fédérales s'est-elle sensiblement accrue? Voici ce qu'en a dit le président de la SCA :

En ce qui concerne la BDC, à mon avis, conclure une entente avec eux au niveau de la haute direction ne venait pas en tête de mes priorités. Mais j'ai demandé au personnel régional de rester en contact avec les agents de la BDC afin de veiller à ce que le marché soit bien servi par nos deux organismes et de chercher des possibilités de travailler ensemble pour faire connaître nos gammes de produits respectifs⁴⁵.

Le président-directeur général de la BDC a quant à lui exprimé l'avis suivant :

Nous avons des contacts réguliers avec les institutions fédérales pour voir comment nous pouvons travailler de concert et servir le marché et déterminer nos domaines d'intérêts communs. Souvent, le résultat net de cet exercice est que nous constatons que nous servons des marchés différents⁴⁶.

S'il y a des contacts entre les organismes, ceux-ci ne découlent pas d'un mécanisme de consultation permanent et bien défini comme celui qui existe entre la Banque du Canada, le BSIF, la SADC et le ministère des Finances.

La fusion de deux ou plusieurs de ces organismes publics serait-elle profitable? L'évocation de cette possibilité a donné lieu à d'amples discussions lors des audiences. L'idée

⁽⁴⁵⁾ M. Gerry Penny, Société du crédit agricole du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 48, le 28 novembre 1995, p. 11.

⁽⁴⁶⁾ M. François Beaudoin, Banque de développement du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 47, le 23 novembre 1995, p. 17.

n'a guère suscité d'enthousiasme chez les porte-parole des organismes publics. Selon eux, une fusion mettrait en péril la «culture» associée à chacune de leurs clientèles respectives.

Ainsi, le président-directeur général de la SCA a émis l'opinion suivante :

Nos clients prisent nos services parce que nous sommes là quand l'économie tourne bien, quand elle va mal ou qu'elle est au point mort. Toute notre organisation vise à fournir ces services à ce secteur de l'économie⁴⁷.

Manifestement, nous avons là un organisme qui, d'une part, semble être soucieux de bien servir sa clientèle mais qui, d'autre part, est impatient d'étendre ses activités à des secteurs non agricoles et de consentir des prêts à une autre clientèle que celle des agriculteurs. La situation de la BDC à cet égard semble être assez semblable. L'argument de la «culture» n'est pas convaincant.

En outre, cet argument n'explique pas pourquoi nous avons besoin de quatre fonctions de trésorerie, de quatre systèmes centralisés de données de gestion, de quatre systèmes de ressources humaines, etc.

Le président du conseil d'administration de la BDC essaie de voir plus «loin» :

Lorsqu'on parle de la clientèle des sociétés d'État, il ne faut pas oublier - et c'est un problème - que ce n'est pas une clientèle statique. Le secteur manufacturier se lance dans la haute technologie et le secteur agricole se lance dans l'agro-alimentaire, qui lui-même peut être de haute technologie dans certains cas. C'est un processus évolutif.

[...]

S'agissant de la question de savoir s'il faut fusionner ces organisations, il faut se demander si elles sont bien présentes dans le domaine d'activité qu'il faudrait. Il faudrait aussi envisager un processus différent que de décréter simplement que l'on peut résoudre tous les problèmes en les fusionnant toutes, en réduisant les frais généraux et tout le reste⁴⁸.

Plus tôt dans le débat, il avait observé que :

(47) M. Gerry Penny, Société du crédit agricole, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 48, le 28 novembre 1995, p. 14.

(48) M. Patrick J. Lavelle, Banque de développement du Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 47, le 23 novembre 1995, p. 24.

En réfléchissant à l'avenir, la question que je me pose est s'il faut privatiser ces établissements, c'est-à-dire les transformer radicalement, ou bien les laisser en l'état s'ils remplissent un créneau donné? Toutes ces questions se posent⁴⁹.

En ce qui concerne plus précisément la fusion de la SEE et de la CCC, le président de la Société pour l'expansion des exportations a exprimé la position suivante :

Je ne sais pas trop quel avantage il y aurait à fusionner les deux entreprises parce qu'elles s'occupent d'activités très différentes. Je vois des inconvénients à la fusion.

Essentiellement, quand nous accordons un prêt à un acheteur étranger, nous avons une responsabilité fiduciaire envers l'acheteur. S'il y a des problèmes du côté canadien, nous devons généralement en informer l'acheteur.

Nous avons le devoir de lui prêter les fonds et il a celui de nous rembourser. Si nous étions en même temps le fournisseur des produits et qu'il y avait des problèmes, nous serions en conflit d'intérêts quant aux solutions pour régler la situation. Nous devrions ériger toutes sortes de murs de protection à l'intérieur de l'organisation pour nous assurer qu'un service ne parle pas à l'autre⁵⁰.

Ce «conflit d'intérêts» ne semble toutefois pas poser de problèmes aux entreprises du secteur privé comme les sociétés Générale Électrique ou General Motors, qui non seulement produisent et vendent des produits, mais qui cherchent énergiquement à financer les acheteurs de leurs produits afin d'ajouter à leurs revenus.

G. Organismes de développement régional

Enfin, le Comité a entendu le témoignage de cadres supérieurs de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (MDEO) et du Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR(Q)). (Voir l'annexe C pour un bref aperçu des mandats initiaux de ces organismes.)

Le budget de février 1995 a modifié l'orientation des organismes de développement régional et réduit leur financement (dont celui de l'Initiative fédérale du développement économique du Nord de l'Ontario) de 562 millions de dollars sur les trois

⁽⁴⁹⁾ *Ibid.*, p. 22.

⁽⁵⁰⁾ M. Paul Labbé, Société pour l'expansion des exportations, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 48, le 28 novembre 1995, p. 31.

prochaines années (le ramenant de 1 138 million de dollars en 1994-1995 à 576 millions en 1997-1998). Désormais, ces organismes doivent intervenir essentiellement auprès des petites et moyennes entreprises et faire abondamment usage de contributions et de prêts remboursables plutôt que de subventions.

Le rapport du vérificateur général du Canada de novembre 1995 traite des programmes de développement économique régional et consacre des chapitres précis à l'APECA, au BFDR(Q) et au MDEO. Certains problèmes y sont soulevés.

Les entités ne disposent pas de procédures d'évaluation fondée sur les risques qui serviraient de points de repère au personnel au moment d'examiner les projets. Ces procédures aideraient le personnel à comprendre le niveau de risque financier que le gouvernement souhaite assumer et constitueraient des balises quant aux types de projets que l'organisme souhaite appuyer (ou éviter)⁽⁵¹⁾.

Nos chapitres indiquent que les programmes ont parfois financé des projets pour lesquels l'effet d'accroissement n'était pas clairement établi et pour lesquels les requérants semblaient disposer de ressources financières pour aller de l'avant sans l'aide des programmes⁽⁵²⁾.

Dans son ensemble, la mesure des résultats au sein des entités s'est révélée décevante. Les éléments de programmes n'ont pas tous été évalués et il est trop tôt pour se prononcer sur les nouveaux. Compte tenu de la politique d'évaluation du gouvernement, les gestionnaires de programmes (sauf ceux de l'APECA où la loi précise les éléments de programmes qui doivent être évalués) ont exercé leurs pouvoirs discrétionnaires pour décider s'il valait la peine d'investir dans une évaluation de tous les éléments de programmes et, dans les cas où ils ont fait des évaluations, pour décider des questions à évaluer. Néanmoins, il n'existe pas assez d'information sur les programmes qui ont fonctionné et sur ceux qui n'ont pas fonctionné. En outre, on n'a pas soumis au Parlement de l'information appropriée sur les résultats obtenus grâce aux milliards de dollars qui ont été investis⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, novembre 1995, 17.37.

⁽⁵²⁾ *Ibid.*, 17.39.

⁽⁵³⁾ *Ibid.*, 17.47.

Le vice-président du Bureau de Terre-Neuve de l'APECA a indiqué clairement que l'APECA offre du financement aux entreprises qui ne peuvent obtenir de capitaux non seulement auprès des banques à charte mais aussi auprès de la BDC.

[...] 75 p. 100 des clients de la Banque de développement du Canada ne seraient pas admissibles aux programmes de l'APECA. L'Agence met principalement l'accent sur les projets qui offrent une forte perspective de croissance et de création d'emplois mais se heurtent à de nombreux obstacles dans la phase de démarrage ou d'expansion. En outre, l'obligation de recouvrer ses frais faite à la [BDC] ne lui permet pas d'offrir le même type de capitaux «patients», sans garantie, qu'offre l'APECA⁵⁴.

L'aide financière remboursable offerte par l'APECA ne vise pas à faire concurrence aux prêteurs traditionnels. En fait, les demandeurs doivent faire des démarches auprès de tous les prêteurs traditionnels avant que l'APECA n'accepte de les aider financièrement. La contribution financière de l'APECA ne se justifie qu'à titre de complément d'un montage financier⁵⁵.

L'APECA travaille aussi de concert avec la BDC pour financer diverses activités de développement économique.

Après l'exposé budgétaire de 1995, le MDEO a annoncé qu'il n'allait plus offrir d'aide directe aux entreprises. Ses ressources allaient désormais être affectées à l'établissement de fonds ciblés en collaboration avec le secteur privé et les institutions financières fédérales. Ses secteurs de financement englobent maintenant la biotechnologie agricole, les produits agricoles à valeur ajoutée et les industries fondées sur la connaissance. Ainsi, le programme de prêts en biotechnologie agricole est doté d'un fonds de 30 millions de dollars entièrement pourvu en capital par la Banque royale. L'engagement fédéral maximal à l'égard de ce fonds s'élève à 3,75 millions de dollars. La CIBC et la SCA participent quant à elles au programme de financement de 100 millions de dollars destiné aux entreprises agricoles à valeur ajoutée, tandis que la BDC est la principale source de financement pour le programme de 25 millions de dollars destiné aux industries fondées sur la connaissance. La sous-ministre intérimaire du DEO, espère que neuf de ces fonds seront en état de fonctionner d'ici la fin du présent exercice. Le tourisme, la santé, les télécommunications et les industries de l'environnement sont quelques-uns des autres secteurs faisant actuellement l'objet de négociations en vue de la création de fonds semblables.

(54) M. Gordon Slade, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 47, le 23 novembre 1995, p. 33.

(55) *Ibid.*, p. 32.

Le MDEO a également indiqué qu'on travaille à l'élaboration et à la mise en oeuvre de services aux entreprises, notamment à la création d'un guichet unique pour l'accès aux renseignements et aux services.

En pratique, le MDEO est devenu une organisation de services aux petites et moyennes entreprises qui s'efforce «d'élaborer des partenariats qui visent à tirer parti d'alliances entre les secteurs public et privé» et de travailler avec les PME «pour rectifier les lacunes dans leurs connaissances de gestion qui les empêchaient auparavant d'obtenir des crédits»⁵⁶.

Enfin, le BFDR(Q) aide les PME de trois façons :

en leur donnant accès à une information stratégique dans les domaines clés des marchés et de la technologie; en leur donnant accès à des partenariats et à des alliances stratégiques; et en leur donnant accès à des capitaux [...].

*Près de 21 ministères fédéraux s'occupent de l'expansion du commerce international et du développement technologique. Nous avons voulu rendre le processus plus convivial au Québec en signant des protocoles d'entente avec les ministères et organismes fédéraux clés*⁵⁷.

H. Innovation à petite échelle

L'une des démarches les plus innovatrices en matière de prestation de crédit est celle de la Calmeadow Corporation, un organisme à but non lucratif qui offre du crédit aux personnes qui, sur le marché, n'ont pas accès aux sources traditionnelles de prêts aux entreprises. Selon la directrice exécutive de Calmeadow, son organisme fonctionne essentiellement à partir de deux modèles :

En Nouvelle-Écosse, nous offrons un service de prêts décentralisé assuré par la localité. Nous voulons y constituer dix petites caisses de prêts communautaires sous les auspices de Calmeadow Nova Scotia. Nous avons pu partager les risques grâce à la participation de la Banque royale du Canada à cette initiative.

À Toronto, par l'entremise de Calmeadow Metro Fund, et à Vancouver, via Calmeadow West, nous mettons au point un modèle

⁽⁵⁶⁾ M^{me} Maryaninett Flumian, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 47, le 23 novembre 1995, p. 38.

⁽⁵⁷⁾ M. Robert Bourgeois, Bureau fédéral de développement régional (Québec), Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 47, le 23 novembre 1995, p. 39.

plus centralisé de prêts directs; nous puisons dans nos fonds communs d'immobilisations pour consentir les prêts.

Nous suivons le modèle du prêt commun. [...] Les groupes de crédit commercial sont constitués de quatre à sept particuliers. Les décisions sont prises par le groupe. Tous les membres ont leur propre entreprise et leur propre prêt. [...] Ils nous trouvent d'autres bons clients, évaluent les demandes d'emprunts des autres et veillent à ce que les prêts soient remboursés⁵⁸.

Jusqu'ici, Calmeadow a prêté un million et quart de dollars à plus de 700 emprunteurs. Le montant des prêts varie de 500 \$ à 5 000 \$. L'organisation ne fait pas encore ses frais. «Les meilleurs micro-prêteurs aux États-Unis ne recouvrent que 25 p. 100 de leurs coûts actuellement» (*Ibid.*, p. 33). Pour recouvrer ses frais, Calmeadow devra accroître son volume d'affaires ainsi que le montant de ses prêts (peut-être jusqu'à 15 000 \$) et exiger des taux d'intérêt plus élevés. Les emprunteurs seront peut-être prêts à assumer des taux d'intérêt considérablement plus élevés, mais il se peut que ces niveaux ne soient pas acceptables sur le plan politique.

L'expérience de Calmeadow permet de tirer deux conclusions. D'abord, il existe sur les marchés financiers une énorme capacité d'innovation et d'expérimentation qui ne requiert aucune intervention gouvernementale directe. Ensuite, il est plutôt coûteux de servir la portion «congrue» des marchés financiers.

OPINIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Au fil des audiences, un certain nombre d'idées se sont dégagées. Ces idées sont très voisines de celles qui ont été exprimées lors de l'étude du Conseil économique sur les prêts et cautions de l'État au secteur privé et au cours des travaux du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes sur l'accès des PME au capital.

En effet, de l'avis général, il faudrait que les institutions de l'État se contentent de combler les lacunes des marchés de capitaux, sans faire concurrence au secteur privé. Toutefois, il n'existe pas de consensus quant à la nature des lacunes en question et à la méthode que les institutions financières publiques devraient employer pour s'y attaquer. De surcroît, les données publiées à ce jour par les institutions financières fédérales ne permettent pas de mener une analyse des entreprises qu'elles servent et, par conséquent, de savoir si elles comblent effectivement les lacunes des marchés de capitaux, même à supposer que ces dernières soient précisément définies.

⁽⁵⁸⁾ M^{me} Mary Coyle, Calmeadow Corporation, Délibérations du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, fascicule n° 51, le 7 décembre 1995, p. 28.

Recommandation 1 : Le Comité recommande que les institutions financières fédérales publient chaque année des données sur les services qu'elles fournissent aux petites et moyennes entreprises (par ex., des statistiques sur le crédit aux entreprises) et qu'elles adoptent pour ce faire une présentation comparable à celle qu'utilise l'Association des banquiers canadiens.

C'est uniquement lorsque ces renseignements seront à leur disposition que les décideurs, les parlementaires et le grand public pourront commencer à saisir l'identité de ceux qui fournissent des services aux PME et la nature de ces services et, ainsi, à apprécier dans quelle mesure les institutions publiques comblent effectivement des lacunes des marchés de capitaux.

Outre la publication de ces données fondamentales,

Recommandation 2 : Le Comité recommande que les institutions financières fédérales élaborent des méthodes permettant de repérer les lacunes des marchés de capitaux et que, dans leurs rapports annuels, elles indiquent précisément où se situent les lacunes et ce qu'elles font pour les combler.

L'élaboration et la diffusion de ce type de données permettront au public de débattre du caractère complémentaire - ou concurrentiel - des institutions financières fédérales par rapport à celles du secteur privé, en se fondant sur une information plus complète que celle dont il dispose à l'heure actuelle.

Le Comité note qu'il existe une forte tendance en faveur de l'inscription des institutions financières du secteur public dans une politique globale visant à combler les lacunes des marchés de capitaux. Le Comité souscrit cependant à l'idée, maintes fois répétée, que la politique actuelle, en vertu de laquelle une multitude de programmes et d'organismes s'occupent des marchés de capitaux, ne constitue pas une politique globale.

De fait, les interventions actuelles risquent d'aller à l'encontre du but recherché et d'entraîner des doubles emplois et du gaspillage, ce qui est toujours inacceptable, quelle que soit la conjoncture, et d'autant plus à l'époque actuelle, étant donné la rareté des ressources dont dispose l'État. Pour lutter contre ces nombreux recoupements entre établissements et entre programmes, certains organismes (Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, par exemple) se sont attribué un rôle de «guichet unique» donnant accès aux autres organismes et programmes. Le problème ne peut être que très sérieux, dès lors que l'ensemble des initiatives prises par le gouvernement pour aider les entreprises est devenu tellement complexe et embrouillé qu'il faut un organisme distinct pour aider les gens d'affaires à trouver le programme qui répond à leurs besoins.

De plus, non seulement les programmes se chevauchent, mais il existe une prolifération inutile des mécanismes administratifs. Le Comité ne voit aucune utilité à l'actuel

dédoublément, au sein des institutions financières fédérales, des fonctions de trésorerie, des systèmes centralisés de données, des services de ressources humaines, etc.

Le Comité déplore le manque de collaboration entre les divers organismes gouvernementaux qui travaillent dans ce secteur. D'ailleurs, le gouvernement commence à partager cet avis. Par exemple, dans un communiqué de presse en date du 12 janvier 1996 annonçant que Fednor (organisme régional chargé du Nord de l'Ontario) cessera temporairement d'accepter les nouvelles demandes de financement, Industrie Canada affirme souhaiter un accroissement de la collaboration entre les gouvernements et les organismes de développement économique. Le Comité est d'avis qu'une telle amélioration suppose, dans un premier temps, une fusion de certaines institutions financières fédérales, pour donner naissance à de nouvelles structures axées sur des types précis d'entreprises.

Recommandation 3 : Le Comité recommande que, pour rendre plus rentables les programmes destinés aux entreprises et pour simplifier l'accès de la clientèle du secteur privé aux institutions de l'État, la Banque de développement du Canada et la Société du crédit agricole soient fusionnées.

Les mandats des deux organismes se recoupaient déjà un peu, mais avec le nouveau mandat qui a été confié à la SCA en 1993 et les efforts accrus déployés pour inciter les agriculteurs à se tourner vers des activités non agricoles, il est clair que le chevauchement entre la BDC et la SCA sera de plus en plus marqué dans l'avenir. Le Comité estime donc que la mise en commun du savoir-faire et du réseau de succursales des deux institutions procurerait un effet de synergie considérable.

En outre, une telle fusion offrirait un «guichet unique» aux petites et moyennes entreprises en éliminant les barrières plus ou moins artificielles qui séparent actuellement les rôles de la BDC et de la SCA.

Recommandation 4 : Le Comité recommande la fusion de la Corporation commerciale canadienne et de la Société pour l'expansion des exportations.

Étant donné que :

- i) l'objectif des deux organismes consiste principalement à stimuler les exportations;
- ii) les deux organismes ont reconnu lors des audiences la complémentarité de leurs rôles;
- iii) la CCC utilise directement les services de la SEE ou y fait appel par l'intermédiaire de sa clientèle dans toute une gamme de domaines;
- iv) les deux organismes s'adressent essentiellement à la même clientèle;
- v) les deux organismes se consultent de plus en plus fréquemment pour réaliser des projets en collaboration; leur fusion est tout à fait logique pour des raisons d'efficacité et d'amélioration des services à la clientèle.

Le Comité trouve que l'argument invoqué par la SEE pour s'opposer à cette fusion, en l'occurrence la possibilité que l'amalgame des activités de financement et de négociation de marchés donne lieu à des conflits, n'est absolument pas convaincant. Il propose que les techniques utilisées dans le secteur privé par les nombreuses entreprises qui non seulement produisent des biens mais offrent aussi un service de financement à leurs acheteurs (comme les entreprises des domaines des télécommunications, de la production d'énergie ou de la fabrication de véhicules automobiles) soient utilisées dans le secteur public pour neutraliser les conflits possibles.

Recommandation 5 : Le Comité recommande d'adopter la formule d'une société unique intégrée pour les institutions financières fédérales, laquelle comporterait une administration centrale commune et deux divisions, l'une étant issue de la fusion de la SEE et de la CCC, et l'autre, de la fusion de la BDC et de la SCA.

Cette structure éliminerait les doubles emplois au niveau de l'administration centrale, étant donné que les services de comptabilité, de gestion de données, de gestion des ressources humaines et d'autres services dont toutes ces institutions ont besoin pour s'acquitter de leur mandat, seraient fournis par l'administration centrale commune..

En outre, l'administration centrale prendrait en charge la planification d'ensemble, la coordination et la fonction de consultation interne (au sein de l'appareil gouvernemental), qui n'existe pas pour l'instant mais dont l'utilité est cruciale si l'on veut éviter d'ensevelir la clientèle sous une montagne de programmes complémentaires et de paperasserie.

Recommandation 6 : Le Comité recommande que la société unique intégrée représentant les institutions financières fédérales relève d'un seul ministre.

Les cadres supérieurs de la société intégrée et de ses divisions établiraient de concert les plans d'affaires annuels devant être soumis au ministre responsable. Au moment de l'exercice de planification annuel, tous les secteurs de l'institution (par ex., celui chargé des questions agricoles, celui axé sur le domaine des connaissances, celui responsable des marchés d'exportation, etc.) seraient mis à contribution en vue de la préparation d'un plan global d'aide gouvernementale aux entreprises.

La tâche principale de la société intégrée consisterait, par le biais de son administration centrale, à déterminer les lacunes des marchés financiers, sans égard à l'industrie, et à répartir les ressources de façon à y remédier. Ainsi, une institution financière fédérale ne risquerait plus comme maintenant de se retrouver dans une situation où la loi l'empêcherait d'intervenir lorsqu'elle perçoit une lacune qu'elle est en mesure de combler.

La SCA doit, par exemple, réserver ses services aux agriculteurs. Ses représentants ont soutenu devant le Comité que cette restriction ne devrait pas s'appliquer dans le cas de certaines activités para-agricoles entreprises par des personnes autres que des

agriculteurs. Avec une société intégrée unique, cette situation ne se produirait pas, puisque la clientèle de la nouvelle institution ne ferait l'objet d'aucune restriction législative de cet ordre.

La société intégrée éliminerait également les doubles emplois et les chevauchements qui existent entre les institutions financières fédérales. Comme nous l'avons noté, des chevauchements sont particulièrement frappants entre la BDC et la SCA et entre la SEE et la CCC.

De plus, la formule de la société intégrée faciliterait grandement la tâche - de l'institution et du Parlement - en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte. Cette responsabilité présente d'autant plus d'intérêt ici qu'elle sert à s'assurer que la société respecte effectivement sa mission principale, c'est-à-dire combler les lacunes des marchés financiers.

Dans le contexte actuel, où toute une gamme de programmes et d'organismes sont examinés un à un, il est pratiquement impossible au Parlement d'évaluer les compromis qui sont faits pour concilier les demandes d'aide financière concurrentes, ou de juger si les institutions financières fédérales n'outrepassent pas leur mandat et ne font pas concurrence au secteur privé.

À l'heure actuelle, par exemple, une demande d'aide supplémentaire d'un dollar à l'égard des activités para-agricoles des agriculteurs doit rivaliser avec toute demande d'aide supplémentaire d'un dollar à l'égard des activités agricoles des agriculteurs, qui elle-même doit rivaliser avec toute demande d'aide supplémentaire d'un dollar à l'égard des industries fondées sur les connaissances, et ainsi de suite. Il est actuellement impossible de vérifier si les bons compromis sont faits, parce qu'aucun organe de décision n'assume seul la responsabilité de décider si les ressources doivent être affectées à une fin plutôt qu'à une autre.

Le Parlement s'attendrait à ce que la direction de la société intégrée soit en mesure de justifier ses décisions relatives à l'affectation des ressources entre différentes demandes concurrentes. Un ensemble cohérent de critères d'évaluation serait également établi afin de permettre au gouvernement et au Parlement d'évaluer adéquatement le rendement de la société.

Le Comité reconnaît que les programmes et les organismes actuels sont effectivement soumis à l'obligation de rendre compte à leur unique actionnaire - le gouvernement. Cet état de fait ne règle toutefois pas la question du mandat d'intérêt public qui leur est conféré.

Recommandation 7 : Le Comité recommande de tenir régulièrement - tous les cinq ans - un débat public sur la pertinence du mandat de la société intégrée et de ceux de chacune de ses divisions.

Recommandation 8 : Le Comité recommande que la loi portant création de la société intégrée et de ses divisions renferme une disposition de temporisation prévoyant un examen à tous les cinq ans, comme celles que l'on trouve dans les lois régissant les institutions financières à charte fédérale.

L'obligation actuelle de rendre compte au gouvernement vise essentiellement à confirmer la pertinence du mandat. La proposition visant à instituer une obligation de rendre compte au Parlement tous les cinq ans tient surtout à la nécessité de s'assurer de la pertinence de la politique gouvernementale. Sa mise en oeuvre permettra de répondre aux questions suivantes : Le besoin à l'origine de la création de ces programmes et organismes existe-t-il toujours? La structure actuelle est-elle adaptée à ce besoin?

La structure de la société intégrée contribuera aussi à l'efficacité du mécanisme de reddition de comptes annuelle à l'unique actionnaire - le gouvernement. Les gestionnaires et les administrateurs de la société intégrée auront une meilleure vue d'ensemble des lacunes des marchés financiers parce qu'ils ne seront pas contraints de traiter avec une clientèle particulière, comme doit le faire, par exemple, la SCA à l'heure actuelle. La société intégrée - surtout au niveau de l'administration centrale - s'occupera principalement de déterminer les lacunes des marchés financiers, sans égard à la clientèle.

Grâce à ce mandat général et à l'existence d'un guichet unique pour la mise en oeuvre des programmes, les gestionnaires de la société intégrée devraient être en mesure de préparer des plans d'affaires plus efficacement, de recueillir les données nécessaires pour évaluer les programmes et de mieux réagir aux directives gouvernementales.

En outre, dans la structure actuelle, lorsque les gestionnaires et les administrateurs d'une institution financière fédérale estiment ne pas être en mesure de servir leur clientèle traditionnelle en raison des limites de leur mandat ou du manque de ressources, ils ont tendance à solliciter un élargissement de leur mandat ou à demander des fonds supplémentaires pour satisfaire à des «besoins spéciaux». C'est ce qui explique qu'il existe actuellement une multitude d'organismes et de programmes imposant des frais de transaction élevés à leur clientèle - situation à laquelle les organismes régionaux essaient maintenant de remédier en agissant comme guichet unique. La solution de la société unique intégrée éliminerait en grande partie ce problème.

Selon les témoignages recueillis, il ne fait pas de doute que l'orientation des organismes régionaux a radicalement changé, tout comme leur façon d'offrir les services. À cause de ces changements, en particulier de l'importance accrue accordée aux petites et moyennes entreprises, et de la rareté croissante des fonds disponibles, les organismes régionaux devront, pour être efficaces, travailler en étroite collaboration avec les institutions financières fédérales, de même qu'avec les collaborateurs et les concurrents de celles-ci dans le secteur privé.

Ces organismes régionaux ont-ils encore une raison d'être? Le Comité voit mal comment ils pourraient continuer à exister indépendamment des institutions financières fédérales. En fait, les porte-parole des organismes régionaux invoquent le même argument que les institutions financières fédérales pour justifier leur existence, à savoir qu'il est difficile aux petites et moyennes entreprises d'obtenir des capitaux auprès des sources habituelles de financement. Ils font même état de lacunes semblables - les secteurs des investissements dans des actifs incorporels, comme dans le cas des industries fondées sur les connaissances - qu'à l'instar de la BDC et de la SCA, ils ont intérêt à combler.

Tous ces organismes - l'APECA, la BDC, la CCC, la SEE, la SCA, la BFDR(Q), le ministère de la DEO - veulent promouvoir l'esprit d'entreprise dans des secteurs connexes sans entrer en concurrence avec le secteur privé. Le Comité estime qu'une rationalisation du système de répartition de l'aide financière aux petites et moyennes entreprises au Canada permettra de consacrer une plus grande part des ressources à l'aide directe aux entreprises puisque les frais généraux grèveront moins les rares fonds disponibles. Le Comité note que les organismes régionaux dépendent maintenant d'un seul ministère, l'Industrie, mais qu'aucun changement structurel n'a été fait pour répondre aux préoccupations que le Comité vient d'exprimer.

Recommandation 9 : Le Comité recommande que les fonctions et les fonds des organismes régionaux soient repris par la société unique intégrée décrite à la recommandation 5.

Si l'on craint qu'avec un organisme unique, une région en particulier puisse ne pas recevoir sa «juste» part du gâteau, le Parlement ou le gouvernement pourra décider du niveau minimal des fonds devant être affectés à chaque région pendant un laps de temps donné. C'est essentiellement ce qui se fait à l'heure actuelle, sauf que les montants en question sont alloués à des organismes régionaux distincts - qui ont chacun leurs propres frais généraux et font double emploi avec les institutions financières fédérales - dans le budget annuel du gouvernement.

S'il y a des programmes de développement économique régional à financer au niveau fédéral, mais qui ne comportent pas de services directs aux entreprises, alors ces programmes devraient être fournis par des organismes provinciaux.

Enfin, on pourrait également avancer que le transfert des fonds des organismes régionaux en faveur d'une institution financière fédérale intégrée serait susceptible de dégager, au bénéfice des petites et moyennes entreprises, des sommes bien supérieures à la valeur des montants transférés. L'institution financière fédérale serait en mesure d'emprunter davantage si ces fonds étaient ajoutés à son capital. La BDC, par exemple, peut emprunter pour exercer ses activités sous réserve d'un plafond fixé à douze fois son capital d'apport. Ainsi, notre proposition contribuerait à augmenter le niveau des fonds que l'institution financière fédérale intégrée pourrait dépenser dans les régions.

Recommandation 10 : Le Comité recommande que les fonds des organismes régionaux soient considérés par l'institution financière fédérale comme du capital d'apport, ce qui lui permettra d'utiliser ces fonds comme levier.

Il faut comprendre que, lorsque les institutions financières fédérales contractent des emprunts directs, elles le font à titre de mandataires du gouvernement du Canada. Il pourrait donc être logique que tous les emprunts soient effectués par un organisme central chargé de gérer la dette. Le gouvernement répartirait les fonds entre chacun des organismes, après avoir reçu la sanction du Parlement. Les organismes désirant obtenir des fonds supplémentaires devraient de nouveau faire appel au Parlement.

Il existe en revanche aussi de bonnes raisons de conserver aux institutions financières fédérales leur pouvoir d'emprunter. En effet, ces dernières doivent en principe fonctionner «sans lien de dépendance» avec le gouvernement. À titre d'organismes publics, elles doivent jouir de la plus grande indépendance et de la plus grande souplesse possibles. Si elles sont habilitées à contracter leurs propres emprunts, elles acquièrent une précieuse expérience, compte tenu de leur mandat, du fait qu'elles vont directement sur les marchés des capitaux pour réunir des fonds. En outre, elles peuvent ainsi mobiliser des fonds au moment où elles en ont besoin.

Nous en venons enfin à la directive concernant «l'autonomie financière» des institutions financières fédérales. Manifestement, aucun gouvernement ne peut actuellement se permettre de signer un chèque en blanc à ses organismes, quels qu'ils soient. On s'attend de ces derniers qu'ils puisent le moins possible dans les goussets de l'État. Cette situation n'est pas unique aux organismes canadiens. En effet, dans les pays de l'OCDE, les ministres des finances ont de moins en moins de jeu, si bien que tous les organismes de crédit à l'exportation sont amenés à redoubler de prudence.

Il existe une solution simple et évidente à ces difficultés financières, une solution adoptée par les institutions financières fédérales : s'orienter vers des créneaux où elles concurrencent directement le secteur privé. Cette formule réduit toutefois nécessairement la part de marché du secteur privé et le gêne dans ses efforts de développement de nouveaux produits et services. Le Comité estime tout à fait inopportun que les institutions financières fédérales s'engagent dans cette voie.

Une autre voie consiste pour les institutions financières fédérales à exercer des activités à risque faible ou nul, comme le commerce des instruments financiers, en vue de générer des profits servant à subventionner les activités qui présentent un caractère plus risqué. Vu que les institutions financières fédérales peuvent contracter des emprunts à des taux privilégiés, elles peuvent prêter à d'autres, à des taux légèrement plus élevés, et alors enregistrer des profits, en agissant essentiellement comme intermédiaires entre les emprunteurs et les marchés des capitaux.

La SEE a exploité cette formule avec passablement de succès : à titre d'exemple, ses investissements lui ont rapporté 92 millions de dollars en 1993. Sans ces gains, la SEE aurait essuyé des pertes nettes de 49 millions. L'année 1994 a été très profitable pour elle, car elle a enregistré des revenus de placement de 38 millions de dollars et bénéficié d'un allègement de dette de 151 millions consenti par le gouvernement à l'égard de deux de ses comptes «en difficulté». Cependant, ces observations révèlent aussi qu'il peut être trompeur de se fier uniquement au résultat net pour évaluer la performance de la SEE sur le plan de son portefeuille de prêts.

Par ailleurs, le commerce des instruments financiers masque le fait que, lorsqu'il laisse ainsi la SEE générer des revenus de placement, le gouvernement accorde en fait à celle-ci une subvention égale aux revenus de placement. Ceux-ci constituent donc une subvention

directe, car ils pourraient servir à d'autres fins, être affectés par exemple à d'autres programmes ou à la réduction de la dette. Même s'il s'agit de gains de la SEE, ils n'en demeurent pas moins une subvention. La SEE est un mandataire du gouvernement. C'est d'ailleurs sur cette prémisse que repose son pouvoir de participer à des opérations de trésorerie rentables. De toute évidence, la SEE est un opérateur habile, mais là n'est pas sa mission, laquelle consiste à promouvoir les exportations. Si elle ne peut pas rentabiliser ses activités en matière d'exportation et a besoin de subventions, il faut le préciser de façon explicite. Le gouvernement pourra alors décider du montant de la subvention nécessaire. La décision à ce sujet ne doit pas revenir à la SEE, contrairement à ce qui se passe actuellement dans les faits. Le rôle de placer l'avoir des sociétés doit être confié à un organisme central et non à une institution financière fédérale.

Il existe une troisième solution : que les institutions financières fédérales souscrivent moins de risques ou imposent des frais qui reflètent mieux les risques liés au produit ou au service qu'elles fournissent. L'une des raisons militent en faveur de l'intervention des institutions financières fédérales sur les marchés, c'est qu'elles peuvent répartir les risques plus grands dans un vaste portefeuille et bénéficier de l'appui de l'État, en dernier ressort. Cela ne veut pas dire pour autant que les organismes gouvernementaux doivent se permettre d'assumer des risques nettement inacceptables. Il importe alors de se poser la question suivante : les frais que les institutions financières fédérales imposent à l'égard des prêts sont-ils proportionnels aux risques?

Nous demandons aux institutions financières fédérales de découvrir et de combler les lacunes dans les marchés de capitaux, tout en les obligeant à respecter la directive générale voulant qu'elles doivent être autonomes, c'est-à-dire ne pas enregistrer de pertes nettes. On nous a dit que les emprunteurs étaient prêts à payer en fonction des risques. Mais étant donné que la population désapprouve l'imposition de taux d'intérêt élevés par les prêteurs, peu importe les raisons de ces taux élevés et peu importe que les emprunteurs soient prêts à les assumer, les institutions financières fédérales risquent d'être incapables de fixer convenablement les conditions de leurs prêts. Si tel est le cas, il ne reste plus que deux choix : ou bien les institutions financières fédérales n'accordent pas de prêts dans de telles situations, ou bien le gouvernement reconnaît le problème et les subventionne, en les soustrayant à l'obligation d'être financièrement autonomes.

Si les institutions financières fédérales empruntent cette troisième voie, le secteur privé sera assurément encouragé à innover et à pénétrer de nouveaux marchés. Si les prêteurs du secteur privé constatent que les institutions publiques exploitent un créneau donné de façon profitable à un prix donné, ils pourront être tentés de leur faire concurrence. Voilà le genre de formule qui suscite l'innovation.

Le Comité est conscient qu'en période d'abondance l'existence de lacunes dans les marchés de capitaux est nettement moins préoccupante qu'en période de disette. Malheureusement, les statistiques disponibles sur les prêts aux PME ne permettent pas d'apporter une réponse définitive à la question suivante : les institutions financières privées aggravent-elles les problèmes des PME en période de récession?

Mais avec l'amélioration des données sur les prêts des banques à charte aux PME, ce problème se prêtera à une meilleure analyse à l'avenir. En outre, la publication - et l'analyse - de ces données exercera des pressions sur les banques et les amènera à s'assurer que leur politique de prêt ne crée pas de difficultés indues aux PME.

Avec ces nouvelles données statistiques, le Comité a bon espoir que les banques s'acquitteront de leurs responsabilités, qui est de répondre aux besoins des emprunteurs partout au pays.

Recommandation 11 : Le Comité recommande que les institutions financières fédérales respectent la directive selon laquelle elles doivent être financièrement autonomes, mais uniquement en exerçant des activités conformes à leur mandat et à leur raison d'être à titre d'institutions publiques et non privées. Leurs activités doivent compléter celles du secteur privé et éviter les créneaux qui ne sont pas directement liés à leur mandat, les opérations de trésorerie, par exemple. Bien que les opérations de trésorerie soient nécessaires pour permettre aux institutions d'exercer les activités liées à leur mandat, ces opérations ne devraient pas devenir d'importants «centres de profit».

Recommandation 12 : Le Comité recommande que si le gouvernement décide que l'observation de la directive sur l'autonomie financière, de la façon proposée, n'amène pas les institutions financières fédérales à être aussi actives qu'il le souhaiterait, il précise explicitement la valeur des subventions qu'il est prêt à leur accorder pour qu'elles atteignent le niveau d'activité désiré.

C'est ainsi seulement que pourra se dérouler un débat éclairé sur le rendement des institutions financières fédérales.

Le Comité voit d'un très bon oeil les succès obtenus avec la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et avec la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*, des programmes dont la prestation est assurée par des institutions financières privées. Des témoins représentant des bénéficiaires de ces programmes ainsi que les institutions financières qui les ont administrés ont vanté les mérites de cette formule pour les PME.

Le Comité n'ignore pas les préoccupations exprimées au sujet de la LPPE, par exemple que les milieux financiers utilisaient cette loi pour accorder des prêts qui auraient pu être accordés dans des conditions habituelles. Le gouvernement est sur le point de prendre des mesures pour répondre à ces préoccupations et le Comité examinera les modifications proposées à la Loi pour s'assurer qu'elles vont réellement dans ce sens.

Les témoins de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante ont indiqué clairement que les petites entreprises préféreraient travailler avec des employés des institutions financières locales, avec lesquels elles ont établi de bonnes relations avec le temps. Il existe au Canada un vaste réseau d'institutions financières disposant d'une importante infrastructure : banques à charte, sociétés de fiducie, caisses populaires, caisses de crédit, prêteurs sur actif, etc. Nous disposons d'un superbe réseau de distribution, très accessible pour les petites et moyennes entreprises, que le secteur public devrait exploiter le plus possible pour l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique publique visant les petites et moyennes entreprises.

Recommandation 13 : Le Comité recommande que, dans la mesure du possible, les programmes destinés aux petites et moyennes entreprises soient administrés par des institutions financières privées (comme dans le cas de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et de la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*), plutôt que par des succursales des institutions financières fédérales.

Finalement, le Comité a été impressionné par l'augmentation de la capacité d'innovation et d'expérimentation des marchés de capitaux privés. On lui a indiqué jusqu'à quel point le marché du capital de risque au Canada était devenu complexe depuis quelques années. On l'a renseigné également au sujet des prêts fondés sur l'actif au Canada et au sujet de l'innovation dont fait preuve Calmeadow dans la tranche «inférieure» du marché des capitaux. De telles initiatives, qui exigent peu de la part du gouvernement, permettront de pallier aux lacunes des marchés des capitaux.

Recommandation 14 : Le Comité recommande que l'on revoie certaines politiques gouvernementales (p. ex., certains aspects du régime fiscal), certains programmes publics (comme la LPPE) et certaines institutions publiques (comme les institutions financières fédérales) en vue d'opérer des changements qui favoriseraient l'innovation sur les marchés de capitaux.

INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU SECTEUR PUBLIC

La présente note présente un bref historique, sur le plan législatif, de quatre institutions financières du secteur public : la Société du crédit agricole (SCA), la Banque de développement du Canada (BDC) (autrefois la Banque fédérale de développement, BFD), la Société pour l'expansion des exportations (SEE) et la Corporation commerciale canadienne (CCC). Elle vise également à faire ressortir, le cas échéant, les raisons pour lesquelles chacune de ces institutions a été établie. Sont également passées en revue les modifications apportées par voie législative au mandat et aux activités de chacune pour voir si leur raison d'être initiale a évolué.

Le plus souvent, on distingue trois étapes dans l'évolution des institutions financières du secteur public. Dans un premier temps, une lacune est décelée dans les services de crédit, et l'institution est mise sur pied. À la deuxième étape, l'institution est critiquée parce qu'elle fait preuve d'une prudence excessive et, en réaction à ces critiques, le mandat est grandement élargi. Enfin, troisième étape, l'institution explore les limites des pouvoirs que la loi lui confère et la possibilité d'accroître ces pouvoirs; une fois de plus, il y a élargissement des pouvoirs de l'institution. Les quatre résumés qui suivent donnent de plus amples détails sur ces trois étapes.

SOCIÉTÉ DU CRÉDIT AGRICOLE (SCA)¹

L'organisme aujourd'hui appelé Société du crédit agricole (SCA), qui a vu le jour vers la fin des années 20, portait alors le nom de Commission du prêt agricole canadien (CPAC). La *Loi sur le prêt agricole canadien* a obtenu la sanction royale en avril 1927, mais les activités de la Commission n'ont débuté qu'en janvier 1929.

La mise sur pied de la CPAC a été la résultante de l'histoire économique du Canada, de l'importance que l'agriculture a toujours revêtue et des pressions populistes que les agriculteurs exerçaient depuis longtemps. Le mouvement agricole populiste de la fin du XIX^e

(1) Pour cette partie et la suivante, on a largement fait appel à G. Bruce Doern et John F. Devlin, «TheFarm Credit Corporation and the Federal Business Development Bank». Chapitre IX de l'ouvrage d'Allan Tupper et G. Bruce Doern (dir.), *Privatization, Public Policy and Public Corporations in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1988. Dans chacune des quatre grandes parties du présent document, et surtout pour les premières étapes de l'histoire législative, on a consulté Basil Zafiriou, «Federal Crown Corporations: Origins and Reasons for Their Creation», Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1984.

siècle et du début du XX^e réclamait des mesures correctives face aux pratiques des banques qui étaient considérées comme monopolistiques. Le mouvement, enraciné dans l'Ouest, considérait les banques comme des institutions du Canada central, et les propositions d'aide financière à l'agriculture étaient souvent perçues dans le contexte de l'opposition Est-Ouest ou Centre-Ouest.

Des facteurs plus immédiats ont également joué. La chute de la demande de blé canadien et des prix des denrées agricoles, dans les années 20, a certainement soulevé des inquiétudes quant à la rentabilité de l'agriculture canadienne.

En 1923, le Comité Fielding a étudié la situation de l'agriculture et constaté que les producteurs canadiens payaient le crédit à long terme plus cher que les agriculteurs des autres pays et que les emprunteurs non agriculteurs au Canada. Deux études sur le crédit agricole, commandées à Henry Marshall Tory, ont paru en 1924 et 1925. Tory a observé un manque de concurrence dans les services de crédit du secteur privé dans l'Ouest et conclu qu'il fallait une institution publique spéciale pour s'occuper du crédit agricole. L'auteur se préoccupait de la concurrence mondiale et soutenait que les agriculteurs avaient besoin de conditions de crédit semblables à celles de leurs concurrents des autres pays. L'existence du U.S. Farm Loan Board et la tendance observée dans d'autres pays à établir des organismes semblables n'ont pas été sans influencer sur sa réflexion.

L'argument principal était que les agriculteurs du Canada et d'ailleurs faisaient face à des lacunes dans les services de crédit. Cette perception des choses est demeurée, même face aux arguments du secteur privé selon lesquels les restrictions imposées par le gouvernement dans le domaine des prêts hypothécaires étaient la principale cause du manque de concurrence.

Aux termes de la *Loi sur le prêt agricole canadien* de 1927, la Commission avait le pouvoir de consentir des prêts à long terme en première hypothèque jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur estimative des biens immobiliers agricoles. Mais la Loi exigeait également que le taux d'intérêt sur les prêts soit assez élevé pour couvrir les frais de fonctionnement.

La Loi a été modifiée à plusieurs reprises. Ainsi, en 1934, les commissions provinciales, qui avaient été une condition préalable à la participation fédérale, ont été abolies. Disparaissaient ainsi des difficultés inhérentes au contrôle fédéral et provincial, et l'activité de la Commission pouvait s'étendre à l'ensemble du Canada. D'autres modifications ont relevé la limite des prêts, assoupli les conditions de financement et diversifié les fins pour lesquelles des prêts pouvaient être accordés.

En 1959, la *Loi sur le crédit agricole* a abrogé la loi antérieure et remplacé la Commission par la Société du crédit agricole (SCA). La Société a repris le mandat de la Commission et a pu exercer des pouvoirs supplémentaires en offrant des services de conseils aux agriculteurs et en faisant des prêts sous surveillance à des jeunes agriculteurs qui essayaient de lancer des exploitations agricoles. Le gouvernement a élargi les pouvoirs et les activités de la SCA pour répondre aux critiques dont l'ancienne Commission avait été la cible et selon lesquelles ses politiques de crédit étaient trop sévères et n'aidaient pas les jeunes agriculteurs.

Bien entendu, la prudence de la Commission tenait en partie à l'obligation qui lui était faite de pratiquer les taux d'intérêt nécessaires pour couvrir ses frais. Au cours des audiences du comité sur la *Loi sur le crédit agricole*, le gouvernement a accepté de fixer le taux exigé par le SCA à 5 p. 100, ce qui ne suffisait pas pour couvrir les frais. Il s'agissait là d'une importante modification, car un élément de subvention s'ajoutait au régime de prêts de la SCA.

Au cours d'un débat parlementaire sur un programme de crédit agricole, en 1926, un représentant ontarien avait exprimé la crainte que le simple contribuable ne subventionne les agriculteurs, tandis qu'un représentant de l'Est s'inquiétait que les pêcheurs des Maritimes ne reçoivent pas de subvention semblable. En réalité, la Commission du prêt agricole canadien fonctionnait de telle manière qu'il n'y avait pas de subventions. Les modifications de 1959, en introduisant un élément de subvention, supposaient un changement dans la raison d'être de l'institution. Au lieu de combler une lacune dans les services de crédit (et de fournir aux agriculteurs du crédit aux conditions que leur assurerait un système financier concurrentiel), la SCA accordait un traitement préférentiel aux agriculteurs en leur consentant des taux plus avantageux que ceux du marché. Comme le champ d'activité de la Société était élargi de manière à aider les jeunes agriculteurs, l'organisme adoptait une attitude paternaliste sans doute compatible avec le versement de subventions à tous les agriculteurs.

Étant donné sa politique sur le coût du crédit, il n'est pas étonnant que la SCA ait consenti plus de prêts dans ses quatre premières années que la Commission ne l'avait fait dans ses 30 ans d'activité. Il n'est pas étonnant non plus que la Société ait eu des pertes. Au milieu des années 70, le taux des prêts de la SCA correspondait au coût des fonds plus 1,25 p. 100, et l'organisme était obligé d'obtenir un rendement raisonnable sur le capital. Entre 1978 et 1982, la SCA a affiché des revenus nets, mais l'évolution de la conjoncture (taux d'inflation et d'intérêt élevés, récession et chute du cours des grains) a bientôt eu raison des méthodes prudentes de la Société, qui a vu réapparaître des pertes très importantes.

En 1992, on présentait au Parlement la *Loi sur la Société du crédit agricole*, qui devait remplacer la *Loi sur le crédit agricole*. Là encore, la nouvelle loi accroissait considérablement le champ d'action et les pouvoirs de la SCA. Comme les modifications proposées étaient très substantielles, le gouvernement a préféré déposer un texte législatif entièrement nouveau. Aux termes de la *Loi sur le crédit agricole*, la SCA pouvait consentir des prêts seulement à des fins agricoles, mais la nouvelle loi l'autorisait à offrir des services financiers aux agriculteurs et aux entreprises qui oeuvrent parallèlement au secteur agricole primaire ou en aval.

Les partisans de la nouvelle loi ont soutenu que celle-ci était mieux adaptée aux conditions de l'agriculture dans les années 90 (mondialisation des marchés, importance de la diversification, insistance nécessaire sur la valeur ajoutée dans le secteur agro-alimentaire). Le contre-argument est qu'une SCA plus puissante ne se contentera pas de combler les lacunes sur les marchés financiers, mais concurrencera directement les banques à charte et la Banque de développement du Canada (l'ancienne BFD).

L'évolution de cette institution est intéressante. La Commission du prêt agricole canadien a été mise sur pied pour combler une lacune dans les services de crédit. Elle jouait

donc un rôle complémentaire par rapport aux autres sources de crédit agricole. La Société du crédit agricole, telle qu'établie en 1959, subventionnait les taux d'intérêt pour les agriculteurs. Loin de jouer un rôle complémentaire, elle pouvait offrir des conditions qui faisaient d'elle un concurrent redoutable pour les autres institutions. L'accroissement récent des pouvoirs de la SCA montre que celle-ci, alors qu'elle comblait des lacunes au départ, peut maintenant financer n'importe quelle activité agricole.

BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA (BDC)

La Banque de développement du Canada a été mise sur pied en 1944. Elle s'est appelée au départ la Banque d'expansion industrielle (BEI) puis, à compter de 1975, Banque fédérale de développement (BFD). Elle ne porte son nom actuel que depuis l'adoption du projet de loi C-91, en 1995.

Il existe des similitudes dans l'évolution de la Banque et celle de la Société du crédit agricole. Dans les deux cas, il s'agissait au départ de combler une lacune dans les services de crédit; à l'origine, les deux organismes devaient faire leurs frais et ils se sont fait reprocher une prudence excessive; les deux ont échappé à leur rôle de simple prêteur de dernier recours; les deux ont maintenant de vastes pouvoirs qui permettent de faire bien plus que combler des lacunes dans les services de crédit.

Il y a néanmoins des différences notables entre les deux institutions. La Banque d'expansion industrielle (BEI) n'a pas été l'aboutissement de longues années de pressions exercées par un groupe d'intérêt. Il n'y a pas eu d'audiences publiques (comme celles du Comité Fielding) ni d'enquêtes publiques (comme les études de Henry Marshall Tory). Elle doit plutôt sa création à une étude réalisée en temps de guerre par des analystes de la Banque du Canada, étude qui s'inscrivait dans des préoccupations plus larges au sujet de la politique économique à suivre après la guerre.

S'appuyant sur l'histoire de la BEI écrite par l'ancien directeur général de celle-ci, Doern et Devlin font observer :

La Banque a conclu que, après la guerre, les nouvelles entreprises et celles qui chercheraient à se convertir auraient du mal à trouver les ressources nécessaires. Elles auraient peu de biens à fournir en garantie pour obtenir les prêts nécessaires à moyen et à long terme, et les institutions financières existantes n'étaient pas bien placées pour consentir ces prêts, même avec des garanties adéquates. Les banques à charte se limitaient aux prêts à court terme. Les compagnies d'assurance, de fiducie et de crédit hypothécaire étaient au service du secteur de l'habitation et non de l'industrie manufacturière. La Banque du Canada entrevoyait une lacune dans les services du secteur financier, lacune qui risquait de freiner la conversion et la croissance de la petite industrie. Il

a donc été proposé de combler ce vide en établissant un organisme de crédit spécial dans le secteur public. (Doern et Devlin, p. 369)

Cette proposition concordait bien avec l'évolution générale de la politique économique du gouvernement à l'époque. Le Canada serait l'un des premiers pays à appliquer de propos délibéré une politique keynésienne, et la création de la BEI, en 1944, faisait partie de tout un train de mesures interventionnistes.

La BEI n'a toutefois pas été conçue comme un moyen de redistribuer les revenus ou d'appliquer indirectement les politiques de l'État. Elle devait combler une lacune dans les services de crédit. C'est pourquoi elle a été constituée comme une filiale de la Banque du Canada. Comme il a noté, les politiques de la BEI étaient sévères : elle devait prêter à des entreprises rentables, avec des garanties adéquates et des chances raisonnables de recouvrement des coûts d'emprunt. Ces politiques ont été fructueuses, car, en ses 31 ans d'existence, la BEI n'a jamais subi de perte nette.

Au milieu des années 50, toutefois, on reprochait à la BEI son excessive prudence, sa concentration sur les entreprises industrielles et sa négligence quant au développement des petites entreprises. Des modifications apportées à la loi sur la BEI en 1961 ont élargi la définition d'entreprise industrielle pour y englober tous les types d'entreprise. Ces modifications ont toutefois suscité des critiques de la part des établissements financiers du secteur privé qui prétendaient que la BEI leur livrerait une concurrence déloyale (à noter qu'il y avait eu fort peu de critiques au moment de la création de la BEI; à la différence de ce qui s'était passé pour la CPAC à la fin des années 20, le secteur privé n'a pas prétendu que la lacune que la BEI devait combler était attribuable à la réglementation excessive imposée par l'État aux institutions financières privées).

En 1974, la *Loi sur la Banque fédérale de développement* était déposée au Parlement; elle devait remplacer la *Loi sur la Banque d'expansion industrielle* (la nouvelle loi a obtenu la sanction royale en décembre 1974, mais la BFD n'a entrepris ses activités qu'en octobre 1975). Plusieurs raisons justifiaient l'établissement de la BFD. La prudence de la BEI, même si elle correspondait aux intentions du législateur, était une cible facile pour ceux qui réclamaient du gouvernement un rôle plus actif dans la promotion du développement de la petite entreprise.

Dix ou vingt ans après la création de la BEI, la promotion de la petite entreprise était devenue un enjeu politique. À la fin des années 50, les deux grands partis promettaient des programmes spéciaux à l'intention des petites entreprises. À la fin de 1960, la sanction royale était donnée à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Les révisions apportées en 1967 à la *Loi sur les banques* ont permis à celles-ci d'accorder davantage d'aide financière aux petites entreprises. Dans son étude de 1982, *Intervention et efficacité : une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé*, le Conseil économique du Canada faisait observer que, à la fin de mars 1980, il existait aux niveaux fédéral et provincial 28 organismes, commissions et services ministériels dont la principale activité était de fournir aux entreprises des prêts, des investissements et des garanties de prêt. Là-dessus, 15 avaient été créés dans les années 70 et huit autres avaient fait leur apparition entre 1965 et 1970.

En 1971, le groupe de pression de la petite entreprise appelé Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) était mis sur pied. Doern et Devlin signalent : «Au début des années 70, soit bien avant que les effets de la déréglementation des banques, en 1967, ne se soient fait sentir dans toute l'économie, la FCEI était fermement convaincue de l'existence de lacunes dans les services de crédit à la petite entreprise et estimait que les grandes banques et la BEI n'étaient pas encore à l'écoute des besoins de la petite entreprise (p. 377)». À noter que cette lacune diffère quelque peu de celle évoquée pour justifier la création de la BEI. Dans l'étude réalisée en temps de guerre par la Banque du Canada, et qui a proposé la création d'un organisme public comme la BEI, on exprimait la crainte qu'il n'y ait pas, à quelque prix raisonnable que ce soit, de services financiers dans le secteur privé pour la petite entreprise après la guerre. Par contre, la FCEI semblait craindre, selon Doern et Devlin, que les conditions de crédit de la BEI ne soient pas raisonnables et déplorer une lacune dans la prestation de services financiers à des conditions raisonnables.

Des pressions réclamant la réforme ou le remplacement de la BEI sont également apparues à l'intérieur du gouvernement au début des années 70 dans le cadre d'une évolution vers une politique industrielle cohérente. La BEI a fait l'objet de plusieurs études ministérielles à cette même époque. Exemple des pressions qui commençaient à s'exercer sur la BEI, le ministère des Finances a étudié en juillet 1971 les activités de la Banque dans les régions économiquement faibles du Canada. Au milieu de 1973, la décision était prise d'établir un nouvel organisme qui absorberait la BEI, dont les liens avec la Banque du Canada seraient rompus.

La Banque d'expansion industrielle devait être remplacée par la Banque fédérale de développement en 1975. Cette dernière a élargi le champ d'activité de la BEI. Les activités de prêt, déjà accrues en 1961, ont été encore diversifiées de manière à englober le crédit-bail; le champ des services consultatifs a également été accru pour faire place aux services de conseils, de formation et d'information. La BFD était comptable au Parlement par l'entremise du ministre de l'Industrie et du Commerce et non par l'entremise du ministre des Finances, comme c'était le cas pour la BEI.

En 1995, la *Loi sur la Banque de développement du Canada* a été présentée au Parlement pour remplacer la *Loi sur la Banque fédérale de développement*. La nouvelle loi (projet de loi C-91), portait la trace de l'examen de la politique sur la petite entreprise lancé par le budget de 1994 et des instances des petites entreprises, dont beaucoup avait souffert de problèmes de financement au cours des récessions du début des années 80 et du début des années 90. Ces récessions avaient également touché la BFD, qui avait subi une série de pertes nettes dans les années 80. Ces pertes témoignaient peut-être de la réceptivité de la BFD à l'égard des pressions politiques et d'une moins grande sévérité que celle de la BEI dans sa politique de prêt, mais elles inquiétaient inévitablement les gouvernements, aux prises avec des problèmes de déficit et d'endettement. Ces inquiétudes ont entraîné un réexamen des activités et de la structure de la BFD.

La nouvelle Banque aura des pouvoirs d'emprunt et une structure financière différents de ceux de la BFD. Aux termes de l'ancienne loi, le passif et le capital de la BFD ne pouvaient pas dépasser 3,2 milliards de dollars; au milieu de 1995, l'institution n'était pas loin

de ce plafond. La nouvelle loi ne prévoit aucun plafonnement absolu des actifs, mais la dette ne pourra pas dépasser 12 fois la valeur de l'avoir.

Autre importante modification apportée par la nouvelle loi, la Banque n'est plus un prêteur de dernier recours. Elle peut consentir un prêt ou une garantie sans que l'emprunteur ait à prouver qu'il n'a pu obtenir les ressources voulues à des conditions raisonnables. Au lieu d'être un prêteur de dernier recours, la Banque doit jouer un rôle complémentaire par rapport aux institutions financières privées.

La question de la complémentarité — sa définition, la différence réelle qu'elle suppose entre les activités de la nouvelle banque et celles d'un prêteur de dernier recours — a été au centre des travaux du Comité de l'industrie sur le projet de loi C-91. Selon certains banquiers, si la Banque n'est pas obligée d'être un prêteur de dernier recours (ou si la complémentarité n'est pas définie de manière à exclure la prestation de services financiers disponibles à des conditions raisonnables dans le secteur privé), elle concurrencera directement le secteur privé. Les dirigeants de la Banque de développement du Canada ont soutenu qu'il fallait renoncer au rôle de prêteur de dernier recours parce qu'il avait pour effet de stigmatiser ses clients. Ils ont ajouté que la Banque pourrait effectivement fournir des services qui semblent recouper ceux du secteur privé, mais que les taux plus élevés exigés par la Banque rendaient cette éventualité peu probable.

Il est trop tôt pour dire ce que sera la complémentarité entre la Banque et le secteur privé, mais on peut signaler que la justification fondée sur les lacunes dans les services pour créer la Banque revêtira une nouvelle signification si la complémentarité fait place à un certain chevauchement dans la prestation des services financiers. Dans ce cas, la lacune ne serait pas le manque d'établissements privés sur le marché (justification de la BEI), ni le manque de crédit à des conditions raisonnables pour les petites entreprises (justification de la BFD), mais une faille sur le plan de l'information : pour une raison quelconque, les établissements privés traiteraient différemment des entreprises semblables, et certaines petites entreprises pouvant prétendre obtenir du crédit dans le secteur privé à des conditions comparables à celles d'entreprises analogues ne le recevraient pas.

SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS (SEE)

La Société pour l'expansion des exportations (SEE), mise sur pied en 1944, s'appelait alors la Société d'assurance des crédits à l'exportation (SACE). Elle a changé de nom en 1969, à la faveur d'une mesure législative qui transformait radicalement l'organisme. Récemment, en 1993, le projet de loi C-118 (*Loi modifiant la Loi sur l'expansion des exportations*) a été adopté, transformant de nouveau de manière appréciable l'institution, mais sans en changer le nom.

Tout comme la Banque de développement industriel, la Société d'assurance des crédits à l'exportation (SACE) a été créée en 1944 dans le cadre d'une politique de reconstruction après la guerre. L'objet de la *Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation* était de combler les lacunes sur les marchés d'exportation du Canada occasionnées par la guerre. En présentant le projet de loi sur la SACE au Parlement, le ministre du Commerce s'est exprimé en ces termes :

À mesure que la période d'après-guerre approchera, le Canada peut s'attendre à une diminution des exportations de toutes les marchandises qui servaient purement aux fins de la guerre et il faudra, sans délai, faire tous nos efforts pour que le volume de nos exportations commerciales s'accroisse aussi rapidement que possible. Il faut accorder tout l'appui possible au commerce et aux efforts de vente des exportateurs canadiens.

Un grand nombre de pays sortiront du conflit avec des ressources financières grandement ébréchées. Surtout à l'époque de transition de la guerre à la paix, on peut s'attendre que le commerce avec plusieurs pays soit incertain soit à cause des conditions internes non rétablies dans ces pays, soit par suite des mesures auxquelles ils pourront recourir pour contrôler le commerce et le change. L'on comprend dès lors que les exportateurs canadiens hésitent à offrir des marchandises en vente à cause des risques à courir ou parce que les institutions financières privées seront peu disposées à accorder le crédit nécessaire. Il se peut alors que nous perdions un commerce d'exportation précieux et foncièrement solide à une époque où il nous sera absolument nécessaire d'accroître nos marchés d'outre-mer pour disposer de l'excédent de denrées dû à une capacité de production grandement accrue².

La Loi se divisait en deux parties. La première autorisait la SACE à assurer les exportateurs canadiens contre les pertes subies par suite du non-paiement par des étrangers de marchandises effectivement exportées (en 1946, la Loi a été modifiée de manière à viser les accords d'exportation et l'exportation de services). La deuxième partie de la loi autorisait

(2) Canada, Chambre des communes, Débats, 5^e session, 19^e législature, 28 juillet 1944, p. 5721; cité par Zafiriou (1984), p. 34.

l'organisme à consentir des prêts et une aide financière directe aux gouvernements étrangers, au nom du ministre des Finances, pour l'achat de produits canadiens. Cette deuxième partie était assortie d'une disposition de révocation, qui est tombée en désuétude en 1948 (même si les prêts directs ont refait leur apparition en 1960 et ont pu alors être consentis non seulement aux gouvernements, mais aussi aux entreprises privées).

Il semble que la loi de 1944 visait à combler deux lacunes. La première est assez bien connue. Pour reprendre les propos du ministre du Commerce, «les institutions financières privées seront peu disposées à accorder le crédit nécessaire». Les institutions privées étaient présentes sur le marché, mais elles n'étaient pas prêtes à couvrir les risques envisagés pour la SACE. Au dépôt du projet de loi portant création de la SACE, le ministre a déclaré : «Il n'est pas du tout question que la corporation fasse concurrence aux banques [...]». En 1946, le ministre faisait observer : «La société n'empiète nullement sur le domaine de l'entreprise privée»³.

La deuxième lacune est propre à l'aide aux exportations : les importateurs éventuels de produits canadiens peuvent avoir du mal à obtenir du crédit. Les ravages de la guerre en Europe avaient déstabilisé les marchés et entraîné des contrôles sur le change et le commerce; par conséquent, les importateurs ne pouvaient obtenir des institutions financières de leur pays le financement dont ils avaient besoin pour acheter des produits. La SACE a aidé à combler cette lacune en accordant des prêts et de l'aide financière aux gouvernements étrangers.

Outre les modifications déjà évoquées, les plafonds de financement ont été périodiquement relevés pour permettre à la SACE de mener à bien ses activités.

En 1969, la *Loi sur l'expansion des exportations* était présentée au Parlement pour remplacer la *Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation*. La nouvelle loi remplaçait la SACE par la Société pour l'expansion des exportations (SEE). Plusieurs raisons justifiaient l'établissement de cette société. Les exportateurs étaient très satisfaits de la SACE, il n'y a pas lieu de s'en étonner; après tout, ils étaient les bénéficiaires directs de ses activités. Un important rapport sur les crédits à l'exportation et l'assurance des exportations, rédigé en 1968 et déposé au Parlement en 1969, relevait une plainte formulée par de nombreux exportateurs : «Ils croyaient que la SACE faisait preuve d'une excessive prudence et n'était pas assez axée sur les exportations»⁴.

Comme on l'a vu à propos de la Société du crédit agricole et de la Banque de développement du Canada, les reproches de prudence excessive et la réaction à cette accusation marquent la deuxième étape dans l'évolution des institutions financières du secteur public. Cette

(3) Cette citation et la précédente se trouvent dans A. Raynault et coll., *L'aide publique au financement des exportations*, étude rédigée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1983, p. 6.

(4) J. Douglas Gibson, *Report on Export Credits and Insurance in Canada*, texte polycopié, Ottawa, SEE, 14 mai 1968.

étape a donc été marquée par un élargissement considérable du mandat de la SEE, en 1969. La SEE était autorisée à financer directement les exportations de son propre chef (la SACE agissait comme mandataire du gouvernement); elle pouvait assurer des investissements canadiens dans des pays étrangers contre les pertes attribuables à des facteurs politiques (en plus des facteurs commerciaux classiques); l'assurance des crédits d'exportation était élargie de manière à englober presque toutes les transactions, y compris le troc.

L'une des justifications de ces modifications — et elle est propre à l'aide aux exportations, là encore — était que d'autres pays aidaient davantage leurs industries exportatrices.

Les modifications de 1993 n'ont pas changé le nom de la SEE, mais elles l'ont profondément transformée. Voici ce qu'on lit dans un rapport du Comité sénatorial des banques : «[L'article 4 de la Loi modifiée] confère à la SEE la mission de soutenir et de développer, directement et indirectement, le commerce international et la position concurrentielle du Canada. Cela élargit considérablement le mandat de la SEE, lequel se bornait auparavant à «faciliter» le commerce international [ce qui n'a pas un sens aussi large que «soutenir»] sans allusion aucune à la capacité globale du Canada de soutenir la concurrence au niveau international»⁵. Le rapport du Sénat énumère les pouvoirs élargis et cite ensuite l'étude d'impact qui accompagne le projet de réglementation de la loi modifiée : «Le projet de loi a délibérément été rédigé pour donner de larges pouvoirs à la SEE, afin qu'elle puisse répondre aux besoins actuels et «futurs» des exportateurs canadiens dans des domaines où le secteur privé accuse des lacunes en ce qui concerne les services d'appui aux exportations.»

Il s'agit là d'une nouvelle variante de la justification fondée sur les lacunes du marché : l'institution financière publique a besoin de larges pouvoirs pour avoir la souplesse qui lui permettra de combler les lacunes dans les services de crédit qui pourront se produire ultérieurement.

CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE (CCC)

À la différence des autres institutions financières publiques que nous avons vues jusqu'ici, la Corporation commerciale canadienne (CCC) n'a pas suivi une évolution en trois temps.

La *Loi sur la Corporation commerciale canadienne* a été adoptée en 1946. Elle créait l'organisme et lui confiait le mandat de faciliter le commerce entre le Canada et d'autres pays. La CCC a joué un rôle de société d'État pour la reconstruction. Au cours du débat à la Chambre des communes, le ministre du Commerce a tenu ces propos :

Il est depuis quelque temps évident que de nombreuses affaires du commerce international ne peuvent être laissées exclusivement à

⁽⁵⁾ *L'étude du règlement de la Loi sur l'expansion des exportations*, rapport du Comité sénatorial permanent des banques, mars 1994, p. 1.

*l'entreprise privée, et la Corporation aura pour mission de compléter les initiatives des maisons d'affaires plutôt que de s'y immiscer*⁶.

Le Sénat a accepté que la CCC joue un rôle temporaire et amendé le projet de loi pour qu'il expire en 1949. La Chambre a approuvé cet amendement, mais, en 1949, cette disposition a été abrogée. La Loi a ensuite fait l'objet de modifications, mais aucune n'a été très importante.

Dans le cadre de son vaste mandat, la CCC s'est transformée au gré de l'évolution des exigences du gouvernement et de la clientèle. Elle est devenue le principal moyen de financement des transactions commerciales entre gouvernements; dans les premières années, le gros des transactions portaient sur des marchés de défense avec les États-Unis; il y a une quinzaine d'années, le marché d'outre-mer est devenu plus important pour la CCC, tout comme des organisations internationales comme la Banque mondiale; récemment la CCC s'est efforcée de jouer un rôle complémentaire dans la politique commerciale du gouvernement et par rapport à l'accent qui est mis sur les PME (par ex., le programme de paiements progressifs, qui fait intervenir la CCC et les institutions financières privées dans le financement avant expédition à l'intention des petites entreprises).

CONCLUSIONS

Le principal motif de l'intervention publique dans toute activité économique est la défaillance du marché, et cette justification est revenue à maintes reprises dans les pages qui précèdent. Le deuxième motif est que la distribution du revenu produit par les institutions du secteur privé est injuste. Bien que des questions de distribution aient surgi au cours du débat sur certaines des quatre institutions examinées, ce deuxième motif n'a pas joué un rôle de premier plan dans l'établissement des institutions financières du secteur public.

Dans le cas des institutions financières publiques, la justification a été l'existence de lacunes ou de distorsions dans les marchés financiers du secteur privé. Ces lacunes dans les services de crédits sont de quatre types. Premier type, les institutions financières du secteur privé n'offrent pas de crédit dans certains domaines, peu importe le prix. Deuxième type, ces institutions n'offrent pas de crédit à des conditions raisonnables (peut-être à cause d'une forme de pouvoir monopolistique, ou d'un excès de prudence dans l'évaluation des risques). Troisième type, les institutions privées offrent un crédit à des conditions raisonnables, mais pas à tous ceux qui peuvent prétendre à ce crédit. En d'autres termes, les institutions pratiquent un rationnement qui n'est pas fondé sur le prix. Quatrièmement, enfin, l'économie évolue rapidement et des lacunes peuvent surgir à l'improviste, si bien qu'il faut pouvoir compter sur une institution financière publique puissante pour combler le vide.

⁽⁶⁾ Canada, Chambre des communes, *Débats*, 2^e session, 20^e législature, 2 avril 1946, p. 483; cité dans Zafiriou (1984), p. 40.

Comme nous l'avons vu plus haut, il y a le plus souvent trois étapes dans l'évolution des institutions financières publiques. C'est au cours de la première, celle de la création de l'institution, qu'on évoque le plus souvent les lacunes dans les services de crédit — le plus fréquemment des lacunes des deux premiers types — pour justifier l'institution. À la deuxième étape, lorsque l'institution adopte une politique de crédit moins sévère, on parle parfois des lacunes du deuxième et du troisième type (ou on soutient que le premier type de lacune existe toujours pour une partie de la clientèle, par exemple les jeunes agriculteurs ou les très petites entreprises). À la troisième étape, lorsque l'institution obtient des pouvoirs largement accrus, les lacunes semblent être considérées comme une donnée implicite (ou bien on invoque une vague lacune éventuelle comme celle du quatrième type).

Bien entendu, l'évolution des institutions financières ne se fait pas en dehors de tout contexte. Des modifications apportées aux programmes et aux lois des provinces et du gouvernement fédéral peuvent influencer sur les institutions fédérales. En outre, il se produit des changements dans la réglementation régissant les institutions financières privées, qui peuvent avoir une influence directe sur les «lacunes» invoquées pour justifier l'existence même des institutions publiques. L'une des révisions les plus importantes a été celle de la Loi sur les banques, en 1967, qui a accordé des pouvoirs accrus aux banques à charte en matière de prêts et intensifié la concurrence sur plusieurs marchés financiers.

La clientèle d'une institution financière publique donnée peut également se transformer. Les agriculteurs en sont un bon exemple. Ils sont beaucoup moins nombreux que dans les années 20; les exploitations sont beaucoup plus importantes en moyenne et certainement plus mécanisées. Ces transformations ont modifié le montant et la nature des prêts que demandent les agriculteurs, et ce changement a à son tour influé sur le marché financier des prêts à l'agriculture.

LA PME - DÉFINITIONS PRATIQUES

Il existe plusieurs manières de définir ce que l'on entend par PME. On s'y prend le plus souvent en établissant un plafond relativement à l'une des caractéristiques d'une entreprise -- ventes, produits d'exploitation, nombre de salariés, actif, montant des prêts bancaires, et ainsi de suite -- en deçà duquel une entreprise est considérée comme une PME (il y a souvent deux plafonds, de manière à distinguer les petites des moyennes entreprises). On comprendra facilement que le choix de la caractéristique et du plafond pose toutes sortes de difficultés. Il n'existe pas de définition universellement reconnue de la PME. La présente note aborde la question de façon pragmatique et décrit la façon dont diverses institutions définissent la PME dans la pratique.

BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA (BDC)

La Banque de développement du Canada (autrefois appelée Banque fédérale de développement) ne se sert pas d'une définition précise de la PME pour ses activités financières. Elle applique en revanche une définition fondée sur le nombre de salariés pour les fins d'un de ses services non financiers, à savoir la consultation personnalisée. Ce service vise les PME, et seules les entreprises de moins de 200 salariés à temps plein y ont droit. Par ailleurs, si la BDC ne borne pas ses activités de prêt aux entreprises qui répondent à des critères leur donnant le statut de PME, il reste que 96 p. 100 des prêts consentis par elle l'année dernière étaient destinés à des entreprises comptant moins de 50 salariés (86 p. 100 à des entreprises comptant moins de 20 salariés).

CAISSE CENTRALE DESJARDINS

Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité sénatorial des banques, les représentants de la Caisse ont minimisé l'importance de critères statistiques — par exemple le nombre de salariés ou certains postes des états financiers — dans la définition des petites entreprises. Ils préfèrent se fonder sur la notion de survie de l'entreprise. Une entreprise qui dépend fortement d'un ou deux propriétaires exploitants a de bonnes chances de ne pas survivre au décès ou au départ de ceux-ci. Une telle entreprise est, par définition, une petite entreprise. En revanche, une entreprise qui peut survivre à la perte d'un ou deux de ses dirigeants n'est pas une petite entreprise.

ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS (ABC)

Dans son Rapport annuel sur la PME de 1995, l'ABC note qu'il n'existe pas de définition unique des PME. Elle souligne non seulement que les PME sont extrêmement variées, mais aussi qu'on peut mesurer leur taille de plusieurs façons, en se fondant par exemple sur le chiffre des ventes, sur le nombre de salariés ou sur les besoins en crédit. La définition reposant sur les besoins en crédit a cours uniquement dans les institutions financières. Dans les tableaux de son rapport, l'ABC se sert des autorisations de prêts de moins de 500 000 \$ comme plafond de la catégorie des petites entreprises. L'Association s'est récemment engagée auprès du Comité de l'industrie de la Chambre des communes à produire une ventilation plus fine des prêts bancaires. Il reste à voir cependant si ces nouvelles données par catégories plus fines entraîneront une modification du plafond servant à identifier les PME.

En octobre 1995, l'ABC a fait paraître une demande de propositions en vue de la réalisation de travaux de recherche sur les rapports entre les banques et les petites et moyennes entreprises dans laquelle on enjoignait aux chercheurs de se servir de définitions fondées sur l'effectif et le chiffre d'affaires : «Une petite entreprise est une entreprise comptant moins de 100 salariés dans le secteur de la fabrication et moins de 50 salariés dans celui des services ou dont le chiffre d'affaires est de moins de cinq millions de dollars. Une entreprise de taille moyenne est une entreprise comptant jusqu'à 500 salariés ou affichant un chiffre d'affaires d'au plus 50 millions de dollars.»

CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE (CCC)

La CCC se fonde sur le chiffre des ventes et sur le nombre de salariés pour définir la PME. Lorsqu'elle a besoin d'établir des distinctions en fonction de la taille, elle applique dans la plupart des cas les plafonds suivants : 10 millions de dollars de ventes ou 200 salariés. Pour les fins de son nouveau programme de paiements progressifs, elle applique les plafonds suivants : 50 millions de dollars de ventes ou 200 salariés.

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)

La FCEI utilise une définition fondée sur les effectifs. Pour elle, une entreprise indépendante de moins de 50 salariés est une petite entreprise et une entreprise comptant entre 50 et 499 salariés est une entreprise de taille moyenne.

ASSOCIATION CANADIENNE DE FINANCEMENT ET DE LOCATION (ACFL)

Dans une lettre au président du Comité sénatorial des banques, l'ACFL signale que ses membres n'ont pas vraiment besoin, dans le cours de leurs activités ordinaires, de définir ce qu'on entend par une petite entreprise, et que la définition figurant actuellement dans la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, à savoir les entreprises affichant des recettes annuelles brutes estimatives d'au plus cinq millions de dollars, ne lui pose aucune difficulté.

SOCIÉTÉ POUR L'EXPANSION DES EXPORTATIONS (SEE)

La SEE s'est toujours servi du chiffre des ventes pour distinguer les entreprises : les petites entreprises sont celles qui affichent des ventes de moins de cinq millions de dollars; les entreprises de taille moyenne ont des ventes qui vont de 5 à 25 millions de dollars; les grandes entreprises ont des ventes de plus de 25 millions de dollars. Elle a récemment constitué une équipe chargée des exportateurs débutants et visant les petites entreprises. Sont considérées comme des exportateurs débutants les entreprises qui affichent des exportations de 1 dollar à 1 million de dollars (la limite inférieure sert à garantir qu'il s'agit d'entreprises qui ont effectivement des ventes à l'exportation).

GOUVERNEMENT DU CANADA

Comme on s'est beaucoup intéressé aux PME ces dernières années, un bon nombre de ministères et de sociétés d'État administrent des programmes destinés à la PME. Il n'existe cependant pas de définition uniforme des PME utilisée dans toutes ces organisations comme l'a d'ailleurs fait remarquer le gouvernement dans le rapport de février 1994 intitulé *Pour l'essor de la petite entreprise*. On aborde notamment dans ce document la question de savoir ce qu'est une petite entreprise en citant une définition courante : une entreprise ayant moins de 100 salariés dans le secteur de la fabrication et moins de 50 salariés dans le secteur des services.

SOCIÉTÉS PRIVÉES DE CAPITAL DE RISQUE

Plusieurs sociétés privées de capital de risque ont comparu devant le Comité sénatorial des banques en novembre 1995, et le président a profité de l'occasion pour leur demander de fournir au Comité une définition de la PME. Trois sociétés ont répondu par écrit au Comité.

A. Acorn Partners (banque d'affaires auprès des jeunes sociétés)

Acorn a répondu qu'il n'existait pas de réponse simple utile pour l'élaboration de d'une politique. Elle estime que la structure de la direction d'une entreprise aide à décider si une entreprise peut être considérée comme une PME. «Une société où l'on n'a pas une personne s'occupant à temps plein des ventes, une autre des finances et une troisième de la production, en sus d'un p.d.g. peut être considérée comme une PME du point de vue du financement. La présence d'un chef des opérations financières est une indication juste quoique imparfaite de la capacité de se procurer du financement sans que le p.d.g. soit forcé de consacrer plus de la moitié de son temps à cette tâche.»

B. Congress Financial

Le Congress Financial a proposé ceci : «En règle générale, une petite entreprise emprunteuse a besoin d'une ligne de crédit d'au plus trois millions de dollars. Les entreprises

qui ont besoin de ce montant ou de moins ont certaines caractéristiques en commun, dont les suivantes :

- a) elles sont dirigées par leur propriétaire;
- b) elles n'ont pas nécessairement un agent financier qualifié;
- c) elles n'ont pas de SIG élaboré;
- d) le propriétaire exploitant assume plusieurs fonctions et ne les exécute pas nécessairement toutes très bien;
- e) l'esprit d'entreprise y est extrêmement fort.»

C. Macdonald & Associates Limited (service de consultation en capital de risque et en avoir privé)

Cette firme a admis elle aussi qu'il était difficile de définir concrètement ce que l'on entend par petite entreprise, surtout dans le cas des entreprises de «matière grise», et n'a pas fourni de définition explicite. Pour illustrer le caractère arbitraire de certaines définitions, elle signale que la définition utilisée par les fonds de capital de risque de travailleurs pour déterminer les PME admissibles (définition fondée sur les effectifs et l'actif) a dû être révisée (le plafond de l'actif a été porté de 35 à 50 millions) pour donner les «bons» chiffres.

REVENU CANADA

Les difficultés que pose la définition des petites entreprises se reflète dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, où toutes les sociétés privées sous contrôle canadien sont des petites entreprises, même si certaines seraient classées parmi les grandes entreprises selon n'importe quelle définition fixant un plafond raisonnable sur quelque aspect que ce soit.

LOI SUR LES PRÊTS AUX PETITES ENTREPRISES (LPPE)

Pour les fins de la LPPE, on applique une définition fondée sur les produits d'exploitation. Sont considérées comme petites les entreprises affichant un produit d'exploitation inférieur à cinq millions de dollars.

STATISTIQUE CANADA

Pour les fins de la production de données financières sur les petites entreprises, Statistique Canada se fonde sur les déclarations de revenus de Revenu Canada et considère comme une petite entreprise toute société dont les produits bruts varient entre 25 000 \$ et 5 millions de dollars. Statistique Canada fait maintenant beaucoup de calculs sur demande, et les clients dictent la définition de leur choix pour distinguer les entreprises selon la taille. Une règle courante consiste à se servir des effectifs pour distinguer cinq catégories d'entreprises : petite (1 à 20 salariés), petite-moyenne (20 à 50), moyenne (50 à 100), moyenne-grande (100 à 500) et grande (500 salariés et plus).

MINISTÈRE DE LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST (MDEO)

Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité sénatorial des banques (le 23 novembre 1995), les représentants du Ministère ont dit ce qui suit : «En ce qui concerne notre définition des PME pour les fins de nos discussions avec les institutions financières, les ententes que nous avons signées jusqu'à maintenant fixent le seuil à un maximum de 100 salariés ou un chiffre d'affaires d'au plus 10 millions de dollars.»

LE MANDAT DES ORGANISMES FÉDÉRAUX D'EXPANSION RÉGIONALE AU CANADA : PERSPECTIVE HISTORIQUE

INTRODUCTION

Depuis 1988, l'action du gouvernement fédéral en matière de développement économique s'appuie sur différents ministères et organismes, chacun étant responsable d'une région déterminée. Jusque-là, le développement régional avait été la responsabilité d'un seul ministère, celui de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). La création d'organismes de développement en fonction des régions comporte plusieurs avantages, parmi lesquels la capacité de ventiler facilement les dépenses fédérales par région.

L'AGENCE DE PROMOTION ÉCONOMIQUE DU CANADA ATLANTIQUE

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) tient son mandat de la partie I de la *Loi organique de 1987 sur le Canada atlantique* (communément appelée la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*), laquelle a reçu la sanction royale le 18 août 1988. L'Agence a comme mission générale le développement économique de la région de l'Atlantique. D'autres lois ont une incidence directe sur l'Agence : la *Loi sur le développement industriel et régional*, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, la *Loi sur les zones spéciales* et la *Loi sur le ministère de l'Expansion industrielle régionale*.

L'APECA a été créée pour favoriser, dans le cadre d'un partenariat stratégique avec la population de l'Atlantique, un développement économique à long terme de la région grâce à un renouvellement de l'esprit d'entreprise. L'Agence a comme responsabilité particulière d'encourager le développement des petites et moyennes entreprises de la région. Elle doit aussi apporter une perspective régionale dans la conception des programmes économiques et sociaux nationaux qui intéressent cette région et promouvoir les intérêts de celle-ci.

L'objectif global des programmes de l'APECA est d'élaborer et d'appliquer des programmes qui contribueront au développement économique à long terme du Canada atlantique ainsi que de planifier et de coordonner les activités fédérales favorisant la croissance économique de la région. La structure d'activité de l'Agence est conçue de façon à séparer les activités visant le soutien des petites et moyennes entreprises de la région des activités destinées à améliorer le climat économique au moyen d'actions de collaboration avec d'autres ordres de gouvernement. L'Agence peut également être appelée à participer à des initiatives économiques spéciales avec le gouvernement fédéral.

activités et les politiques de la FEDNOR sont supervisées par un conseil dont les membres viennent de la région.

Les responsabilités de la FEDNOR concernent le Nord de l'Ontario et comprennent la gestion, l'application et la coordination de programmes, des initiatives régionales spéciales, l'analyse économique régionale au niveau local, ainsi que la prestation de communications et de services à son Conseil consultatif.

LE MINISTÈRE DE LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST

La *Loi sur la diversification de l'économie de l'Ouest canadien* (1988) habilite le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien (DOC) à promouvoir le développement et la diversification de l'économie de cette région du Canada et à privilégier les intérêts de la région dans le cadre de la politique économique nationale. Le DOC doit aussi appliquer dans l'Ouest certains programmes auparavant administrés par le MEIR. De 1989-1990 à 1993-1994, 307 millions de dollars en ressources ont été transférés du MEIR au DOC en vue d'ententes auxiliaires précises en vertu des Ententes de développement économique et régional (EDER), des Ententes-cadres de développement, du Programme de développement industriel et régional (PDIR) et du Programme de développement industriel relié au transport dans l'Ouest (DPITO).

L'objectif du ministère est de promouvoir la diversification économique de l'Ouest canadien de façon à accroître l'influence de l'Ouest sur les politiques nationales et la prise de décisions, d'améliorer les services à la clientèle dans l'Ouest et de faciliter la coordination fédérale-provinciale.

Pour la réalisation de ce mandat, on a créé un fonds de 1,2 milliard de dollars qui est administré par le DOC, par l'entremise du programme de diversification de l'économie de l'Ouest.

Le ministère définit la diversification comme étant la réduction de la dépendance économique sur les exportations de produits primaires traditionnels. Il essaie d'aider les entreprises traditionnelles à élaborer des produits et à leur trouver des débouchés. Il encourage la création de nouvelles industries en vue de l'exportation ou pour remplacer les importations. Il fournit de l'aide à la création de nouvelles technologies et privilégie les améliorations de la productivité susceptibles d'avantager l'ensemble de l'industrie.

L'aide se présente sous la forme de contributions comportant certaines conditions sur le déboursement, le financement total et le remboursement. L'approbation du financement varie selon qu'un projet vise un nouveau produit, un nouveau marché, une nouvelle technologie ou une mesure de remplacement de l'importation ou qu'il apporte des améliorations à la productivité dans toute l'industrie. L'aide du ministère n'est pas un droit acquis. Les fonds sont censés compléter les sommes déjà obtenues d'autres sources, et non les remplacer. Les fonds ne vont pas non plus à des projets réalisés dans des secteurs hautement compétitifs où l'aide du gouvernement à une entreprise pourrait nuire à l'équilibre concurrentiel de l'industrie. Même

si le ministère ne participe pas au capital-actions -ses contributions sont censées être remboursées
- il partage les pertes si le projet échoue.

ANNEXE D

TÉMOINS

N° DE FASC.	DATE	TÉMOINS
40	3 octobre 1995	Sylvester Damus, économiste. Michael, professeur de droit, Université de Toronto.
41	17 octobre 1995	De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante : Brien Gray, vice-président principal, Politique et recherche; et Garth White, directeur exécutif, Affaires canadiennes. De l'Association canadienne de technologie de pointe : Faraj Nakhleh, directeur exécutif.
42	19 octobre 1995	De l'Association de l'industrie touristique du Canada : Debra Ward, présidente. De la Fédération canadienne de l'agriculture : Jack Wilkinson, président; et Sally Rutherford, directrice exécutive.
43	31 octobre 1995	De la Centrale des caisses de crédit du Canada : Bill Knight, vice-président, Affaires gouvernementales. De l'Association des exportateurs canadiens : Mark Drake, président; Vanessa Hammond, vice-présidente, Développement des affaires; et James D. Moore, vice-président, Politiques.
44	2 novembre 1995	De Acorn Partners : Peter Kemball, président. De Macdonald & Associates : Mary Macdonald, présidente.

De Congress Financial Corporation Canada :
Wayne Ehgoetz, vice-président principal.

De l'Association canadienne de financement et de location :
David Powell, président;
Peter L. Martin, membre, et directeur exécutif, Expansion
l'entreprise, Services financiers Commcorp inc.

47 23 novembre 1995

De la Banque de développement du Canada :
Patrick J. Lavelle, président du conseil d'administration; et
François Beaudoin, président et chef de la direction.

De l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique
Gordon Slade, vice-président, Bureau de Terre-Neuve.

De la Diversification de l'économie de l'Ouest Canada :
Maryantonett Flumian, sous-ministre intérimaire.

Du Bureau fédéral de développement régional (Québec) :
Robert Bourgeois, sous-ministre adjoint, Opérations.

48 28 novembre 1995

De la Société du crédit agricole Canada :
Gerry Penny, Président et directeur général; et
Max Pierce, Vice-Président exécutif et économiste en chef.

De la Société pour l'expansion des exportations :
Paul Labbé, Président et chef de la direction;
Rolfe Cooke, vice-président, Services financiers à court terme
et
John Hutchinson, vice-président, Équipe des exportateurs
essor.

**De la Confédération des caisses populaires et d'économie
Desjardins du Québec :**
Jean-Guy Langelier, Président et chef de la direction; Caisse
centrale Desjardins;
James McLeod, Vice-président, Financement et services
bancaires, Caisse centrale Desjardins;
Huu Trung Nguyen, Vice-président international et opérations
trésorerie; Caisse centrale Desjardins; et
Yves Morency, Secrétaire aux relations gouvernementales
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins
du Québec.

51 7 décembre 1995

De l'Association des banquiers canadiens :

Helen Sinclair, présidente et chef de la direction;
William Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire aux banques étrangères;
Craig Rothwell, vice-président, Division d'agriculture, Opérations bancaires personnelles et commerciales, Banque Canadienne Impériale de Commerce; et
Raymond Gunn, directeur, Services internationaux, Banque Toronto-Dominion.

De Calmeadow :

Mary Coyle, directrice exécutive.

De la Corporation commerciale canadienne :

Douglas Patriquin, vice-président exécutif et chef des opérations.

52 12 décembre 1995

Du ministère d'Industrie Canada :

Alan Nymark, sous-ministre adjoint, Politique industrielle et scientifique; et
Peter Webber, chef d'équipe, Projets spéciaux et communications, Bureau de l'entrepreneurship et de la petite entreprise.

Du ministère des Affaires étrangères et Commerce extérieur :

Marc-A. Brault, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce international et délégué commercial en chef; et
John Mundy, directeur, Finances internationales.

Du ministère de l'Agriculture et agro-alimentaire Canada :

Tom Richardson, directeur général, Direction de la politique et des programmes de revenu agricole; Direction générale des politiques; et
Roger Eyvindson, directeur, Division de l'élaboration des politiques, Direction de la politique et des programmes de revenu agricole; Direction générale des politiques.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

**For the Examination of the State of the Financial System in
Canada:**

From Reed Stenhouse Ltd.:

Mr. Bruce A. Malcolm, Director.

For Bill C-15:

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Mr. Nick Le Pan, Assistant Superintendent, Policy Sector;

Mr. John R. Thompson, Assistant Superintendent, Operations.

From the Bank of Canada:

Mr. Charles Freedman, Deputy Governor.

From the Department of Finance:

Mr. Douglas R. Wyatt, General Counsel, General Legal
Services.

Pour l'étude de l'état du système financier canadien:

De Reed Stenhouse Limitée:

M. Bruce A. Malcolm, directeur.

Pour le projet de loi C-15:

Du Bureau du surintendant des institutions financières:

M. Nick Le Pan, surintendant adjoint, Secteur de la politique;

M. John R. Thompson, surintendant adjoint, Opérations.

De la Banque du Canada:

M. Charles Freedman, sous-gouverneur.

Du ministère des Finances:

M. Douglas R. Wyatt, avocat général, Services juridiques
généraux.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Thursday, May 2, 1996
Tuesday, May 7, 1996

Le jeudi 2 mai 1996
Le mardi 7 mai 1996

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Fifth and Sixth Proceedings on:
Examination of the present state of
the financial system in Canada.

Cinquième et sixième fascicules concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.
* Fairbairn, P.C.
(or Graham)
Hervieux-Payette, P.C.
Kelleher, P.C.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton
(or Berntson)
Meighen
Perrault, P.C.
St. Germain, P.C.
Simard
Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.
* Fairbairn, c.p.
(ou Graham)
Hervieux-Payette, c.p.
Kelleher, c.p.
Kenny
Kolber

* Lynch-Staunton
(ou Berntson)
Meighen
Perrault, c.p.
St. Germain, c.p.
Simard
Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 2, 1996

(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 11:05 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Meighen and Stewart. (5)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada.

The Committee reviewed draft reports on Corporate governance.

At 12:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 7, 1996

(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:05 a.m., in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, St. Germain, P.C., Simard and Stewart. (9)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Gowling, Strathy & Henderson:

Mr. Grant V. Sawiak.

From Stikeman, Elliott:

Mr. William J. Braithwaite.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and in particular its inquiry into the costs of multiple securities regulation.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 2 mai 1996

(7)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Meighen et Stewart. (5)

Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien.

Le comité examine des projets de rapports sur la régie des sociétés.

À 12 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mardi 7 mai 1996

(8)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, St. Germain, c.p., Simard et Stewart. (9)

Présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De Gowling, Strathy & Henderson:

M. Grant V. Sawiak.

De Stikeman, Elliott:

M. William J. Braithwaite.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien et, en particulier, des coûts de la réglementation des valeurs mobilières.

Mr. Sawiak and Mr. Braithwaite, in turn, made brief opening statements and then answered questions.

At 11:40 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

MM. Sawiak et Braithwaite font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 7, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 10:00 a.m., to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: With us this morning are Mr. Grant Sawiak of the Toronto office of Gowling, Strathy & Henderson law firm and Mr. William J. Braithwaite of the Stikeman, Elliott law firm.

These two gentlemen, assisted by Ms Patricia Olasker, did a *pro bono* study for our committee involving a questionnaire sent to a cross-section of people involved in issuing securities in Canada. The survey sought to define the costs associated with having a fragmented securities exchange, rather than one single national exchange.

Some senators here were not on this committee when this study began almost two years ago, having arisen from our first committee meeting in this Parliament wherein we discussed the various issues of concern to us. We decided then to commission this study.

We would thank both of these gentlemen and Ms Olasker for their time spent on this work. We would also thank your firms for allowing you to spend that time on our behalf.

We have had the report for a couple of weeks. I will ask our witnesses to take us through the highlights of the report. Many of the committee members have a substantial number of questions.

Mr. William J. Braithwaite, Stikeman, Elliott: Mr. Chairman, if it would be useful, we will begin by advising committee members about our backgrounds and why we thought we were capable of doing this work through a thumbnail, biographical sketch.

I started my legal career as an academic, teaching for five years at Osgoode Hall Law School as associate professor and assistant dean. While at Osgoode, I taught primarily corporate law. I have practised securities law for the past 15 years. During that time, I served on the advisory committee to the Ontario Securities Commission.

The Chairman: May we continue without the translation? There is a problem with the sound system which will be fixed shortly. Meanwhile, the testimony is being recorded and the transcript will be translated.

Mr. Braithwaite: I served on the advisory committee to the Ontario Securities Commission for three years, for two of those years as chairman. During that time, I was involved in advising the commission on matters of policy. I have been retained by the Ontario Securities Commission on a number of occasions in the past, in particular to advise them with respect to implementing an expedited review system, a select-to-review system and, most

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 7 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 10 heures, afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Nous accueillons ce matin M. Grant Sawiak, du bureau de Toronto du cabinet d'avocats Gowling, Strathy & Henderson, et M. William J. Braithwaite, du cabinet d'avocats Stikeman, Elliott.

Ces deux témoins ont effectué bénévolement, avec l'aide de Mme Patricia Olasker, une étude pour le comité. Ils ont envoyé un questionnaire à diverses personnes oeuvrant dans le domaine des valeurs mobilières au Canada afin de déterminer les coûts qu'entraîne l'existence d'un système décentralisé, plutôt que national, de réglementation des valeurs mobilières.

Certains sénateurs ne faisaient pas partie du comité lorsque l'étude a été lancée il y a presque deux ans. À sa première réunion au cours de la présente législature, le comité a discuté de diverses questions et c'est à ce moment-là qu'il a décidé de faire faire cette étude.

Nous tenons à remercier MM. Sawiak et Braithwaite ainsi que Mme Olasker pour le temps qu'ils ont consacré à cette étude. Nous aimerions également remercier vos cabinets d'avocats de vous avoir permis de réaliser cette étude, en notre nom.

Nous avons le rapport depuis quelques semaines. Je demanderais aux témoins de nous en décrire les points saillants. Il y a de nombreux membres du comité qui ont beaucoup de questions à poser.

M. William J. Braithwaite, Stikeman, Elliott: Monsieur le président, si cela peut vous être utile, nous allons d'abord vous parler de nous-mêmes et vous expliquer ensuite brièvement pourquoi nous estimions avoir les compétences voulues pour réaliser cette étude.

J'ai débuté ma carrière juridique comme enseignant à la Osgoode Hall Law School, où j'ai occupé les postes de professeur agrégé et de vice-doyen pendant cinq ans. J'ai surtout enseigné le droit des sociétés. Je travaille dans le domaine des valeurs mobilières depuis les quinze dernières années. Au cours de cette période, j'ai fait partie du comité consultatif de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

Le président: Pouvons-nous continuer sans l'interprétation? Nous avons des problèmes audio qui seront réglés sous peu. En attendant, le témoignage est enregistré et le texte sera traduit.

M. Braithwaite: J'ai fait partie du comité consultatif de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario pendant trois ans, dont deux à titre de président. Mon rôle consistait à lui fournir des conseils sur des questions de politique générale. La commission a fait appel à mes services à plusieurs reprises dans le passé, notamment dans le dossier concernant l'adoption d'une procédure accélérée d'examen. Plus récemment, j'ai fourni à la commission

recently, I advised the OSC on implementing a cooperative system for adviser registration.

I was retained by the Ontario government three years ago to advise them with respect to securities law matters pertaining to what was then Bill 190, the venture capital legislation introduced by the Ontario government 3 years ago.

I have also been retained by the Industry Canada corporate directorate to advise on particular matters, including a policy with respect to plans and arrangements under the Canada Business Corporations Act. Most recently, I authored the background papers on insider trading and takeover bids which are part of the Phase III reform under the CBCA. I have also spoken on a number of occasions and written a number of articles on securities law.

Mr. Grant V. Sawiak, Lawyer, Gowling, Strathy & Henderson: I am a graduate of the University of Manitoba law school. I am licensed to practice law in the provinces of British Columbia and Ontario. I have practised securities law for 18 years.

Early in my career I acted as counsel to the Toronto Stock Exchange on various matters, including procedures before the Ontario Securities Commission, before that exchange retained house counsel. My last position with the Toronto Stock Exchange was in senior management in the listings department, that department which governs the affairs of public companies.

I have written a text on the Toronto Stock Exchange and its requirements. I have written papers and lectured for such groups as the Canadian Bar Association, INFONEX, the Canadian Institute, the Institute of Chartered Accountants of Ontario, the Canadian Institute of Chartered Accountants. My practice is confined to securities law on cross-border and international transactions.

Mr. Braithwaite: I will give you now the background of how the report came about in its present form.

Mr. Sawiak, Pat Olasker and I were approached about 18 months ago to assist this committee in identifying whether higher transaction costs existed due to the current decentralized system of securities regulation. It was my personal view at that time, having been involved as a securities practitioner advising issuers, underwriters and other market participants, that there were additional costs associated with a decentralized securities system.

That view was shared by Mr. Sawiak and Ms Olasker, but rather than simply reporting on our personal views based upon our personal practices, we decided it would be more useful to this committee to hear about the views of other individuals involved in securities.

With that in mind, we prepared a questionnaire to solicit those views. The questionnaire was circulated to four different market participant groups. We reviewed the responses and prepared the report which has now been provided to the committee.

des conseils sur l'implantation d'un système commun d'enregistrement des conseillers.

Le gouvernement de l'Ontario a retenu mes services il y a trois ans pour le conseiller sur des questions touchant les valeurs mobilières dans le cadre du projet de loi 190, qui portait sur le capital de risque, déposé il y a trois ans.

J'ai également travaillé pour la direction de la gestion d'Industrie Canada en vue de la conseiller sur des questions précises, dont une politique sur les plans et arrangements prévus dans le cadre de la Loi sur les sociétés par actions. Plus récemment, j'ai préparé des documents d'étude sur les transactions d'initiés et les offres publiques d'achat pour la phase III de la réforme de la Loi sur les sociétés par action. J'ai également donné plusieurs conférences et rédigé plusieurs articles sur la législation touchant les valeurs mobilières.

M. Grant V. Sawiak, avocat, Gowling, Strathy & Henderson: Je suis diplômé de la faculté de droit de l'Université du Manitoba. Je suis autorisé à pratiquer le droit en Colombie-Britannique et en Ontario. Je travaille dans le domaine des valeurs mobilières depuis 18 ans.

Au début de ma carrière, j'ai travaillé comme avocat-conseil auprès de la Bourse de Toronto, où j'étais chargé de conseiller cette dernière sur diverses questions, dont la procédure à suivre devant la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario. C'était avant qu'elle ne décide d'embaucher ses propres avocats. Enfin, en dernier lieu, j'ai occupé un poste de cadre au sein du service d'inscription des titres à la cote, un service qui régit les sociétés ouvertes.

J'ai préparé un document d'étude sur la Bourse de Toronto et rédigé divers autres articles en plus de donner des conférences devant des groupes comme l'Association du Barreau canadien, INFONEX, le Canadian Institute, l'Institut des comptables agréés de l'Ontario et l'Institut canadien des comptables agréés. Les opérations transfrontières et internationales constituent mon domaine de spécialisation.

M. Braithwaite: J'aimerais maintenant vous faire l'historique du rapport.

M. Sawiak, Pat Olasker et moi-même avons été pressentis, il y a 18 mois environ, dans le but d'aider le comité à déterminer si les frais de transaction élevés étaient attribuables à la décentralisation du système de réglementation des valeurs mobilières. J'estimais à l'époque, étant donné que j'avais travaillé comme conseiller auprès d'émetteurs de titres, de souscripteurs et d'autres intervenants du marché, que la décentralisation du système entraînait une hausse des coûts.

Cette opinion était partagée par M. Sawiak et Mme Olasker. Toutefois, au lieu d'exposer simplement notre point de vue dans un rapport en nous fondant sur notre expérience personnelle, nous avons décidé qu'il serait plus utile au comité d'entendre les vues d'autres personnes qui travaillent dans ce domaine.

C'est dans cet esprit que nous avons préparé un questionnaire que nous avons distribué à quatre groupes de participants aux marchés financiers. Nous avons analysé les réponses et préparé le rapport qui a été remis au comité.

We are not economists. We are not statisticians. We are not schooled in preparing questionnaires. We are securities lawyers. We prepared these questionnaires as securities lawyers trying to elicit that information which we thought would be useful to this committee in its deliberations. This report does not purport to be statistically reliable. We are not schooled in such matters. However, it does represent the canvassing of a number of individuals whose views now supplement our personal views, all of which is reflected in the report before you.

Mr. Sawiak: In essence, as securities lawyers, we wanted first to ensure contact with participants in the capital market system. Securities lawyers are a participants in that system. We also identified three other major participant groups which we felt could be adequately surveyed: Canadian companies which have recently gone public; companies listed in Canada and cross-border; and the registrants such as brokers, trust companies, and other people who must be licensed to sell to the public. Their views represent a large component of the capital marketplace in Canada.

We realized the need early on, as three Toronto lawyers, to go across the country to obtain representation from other geographic areas of Canada touching each of the four participant groups. We wanted to avoid, as best we could, building our own inherent biases into the questionnaires.

We compiled a reference list of various people to whom we could send the questionnaires in order to test the waters. We then selected from this list what we considered to be a representative sampling. Again, we are not statisticians or economists. The questionnaire was prepared in bilingual form and forwarded to this committee last summer. In fact, two mailings were done last summer in an attempt to maximize our responses.

We spent about six months collating and redrafting the responses and preparing our report for submission.

At page 3 of the report, we deny any claim to statistical validity; we simply do not know how valid it is because we are not trained in that area. However, the findings of the survey tend to be uniform. It helps to know that we found uniformity not only within each participant group — lawyers, companies, inter-listed companies and registrants — but we also found a great degree of uniformity between the four participant groups as a whole.

In essence, participants tell us that they would prefer one system nationally in place of the existing system and that the decentralized system which is presently in place does add additional economic costs. This is our overview of the report.

The Chairman: Based both on the survey and on your own experience, would you say economic cost is the only issue?

This committee, as you may have seen in the media, held in February a cross-country series of hearings on corporate governance under the CBCA. We will produce our interim report on that in a couple of weeks.

Nous ne sommes pas des économistes ou des statisticiens. La préparation de questionnaires n'est pas notre domaine de spécialisation. Nous sommes des avocats spécialisés en valeurs mobilières. Nous avons préparé ces questionnaires dans le but d'obtenir des renseignements qui seraient utiles au comité. Ce rapport ne prétend pas être une source de données statistiques fiables. Nous ne sommes pas spécialisés dans ce domaine. Toutefois, il représente le point de vue d'un certain nombre de personnes, ainsi que le nôtre.

M. Sawiak: En tant qu'avocats spécialisés en valeurs mobilières, nous voulions avant tout établir des contacts avec les participants aux marchés. Les avocats en valeurs mobilières font partie de ce groupe. Nous en avons cerné trois autres qui, à notre avis, pouvaient participer à l'enquête: les entreprises canadiennes qui sont récemment devenues des sociétés ouvertes; les sociétés cotées au Canada et à l'étranger; et les courtiers en valeurs, compagnies de fiducie et autres agents autorisés à émettre des titres au public. Leur point de vue reflète celui d'un très grand nombre d'intervenants sur les marchés financiers au Canada.

Comme nous sommes trois avocats de Toronto, nous nous sommes rendu compte très tôt qu'il fallait obtenir le point de vue de chacun des quatre groupes participants oeuvrant dans les autres régions géographiques du Canada. Nous voulions à tout prix éviter de produire un questionnaire qui reflète nos opinions personnelles.

Nous avons compilé une liste de référence de diverses personnes à qui nous pouvions soumettre le questionnaire, et ensuite choisi à partir de celle-ci ce que nous considérons être un échantillon représentatif de répondants. Encore une fois, nous ne sommes pas des statisticiens ou des économistes. Le questionnaire a été préparé en anglais et en français et envoyé au comité l'été dernier. En fait, deux envois ont été effectués l'été dernier dans le but de maximiser nos réponses.

Pendant six mois environ, nous avons colligé et reformulé les réponses, et travaillé à la rédaction du rapport.

À la page 3 de celui-ci, nous précisons que les données ne peuvent être considérées comme étant fiables. Nous ne savons pas dans quelle mesure elles sont valides parce que nous ne sommes pas spécialisés dans ce domaine. Toutefois, les résultats de l'enquête ont tendance à être les mêmes. Cette uniformité a été observée non seulement au sein de chaque groupe participant — avocats, entreprises, compagnies intercotées et courtiers —, mais également entre les quatre groupes participants dans leur ensemble.

En gros, les participants affirment qu'ils préféreraient avoir un système national, et que le système décentralisé actuel entraîne une hausse des coûts. C'est la conclusion qui se dégage du rapport.

Le président: D'après l'enquête et d'après votre expérience, diriez-vous que les coûts économiques constituent le seul problème?

Le comité, comme vous l'avez peut-être lu dans les médias, a tenu en février une série d'audiences sur la régie des sociétés et la Loi sur les sociétés par action. Nous produirons un rapport intérimaire sur cette question dans quelques semaines.

One of the themes which came up in the Calgary hearings and, to a lesser extent, in the Winnipeg hearings, was the notion that all securities exchanges are not the same. Vancouver, for example, allows different kinds of firms to get in on the action which would not likely be the case under a single national exchange.

So I ask whether the cost to firms is the only issue. Is it possible that different regional exchanges could be providing different services and thereby providing a very useful function although it may be marginally more expensive?

Mr. Braithwaite: Our instruction was to look at costs and it is our conclusion that there are greater costs. We should clarify what we mean by that term. Costs here are the out-of-pocket costs borne by market participants.

The question implies a number of statutes and one regulator. By definition, one statute and one regulator would mean lower costs. We try to document that now for the committee.

Having said that, other considerations must be taken into account by anyone in making a decision. For example, regional considerations must clearly be thrown into the hopper.

The Chairman: What are some of the other considerations beyond the straight, narrow, economic issue of cash?

Mr. Sawiak: Although we went out to study associated costs, we heard a clear message from the survey participants that their primary concern was availability of capital pools. At some point, the available capital pool justifies the costs. The survey almost turned over on this whole issue.

Mr. Braithwaite can add to this, but the only concern which I found of a regional nature was expressed by Western Canada; that is, British Columbia and Alberta. Participants there stated that the type of capital required by junior issuers in the west would carry prohibitive costs in the capital pools of the larger markets such as Ontario and Quebec.

I have practised securities law in Vancouver with those kinds of issuers and I would fully agree. Junior issuers face problems in getting small amounts of money in the larger capital markets.

You talked about stock exchanges. Regional stock exchanges are a different concern. We are talking about the securities regulator who imposes the law, not the marketplace on which the transactions are done. The second issue on regional stock exchanges is something that was never within the mandate of this report and was not addressed.

The Chairman: Some of the questions in your survey were what I would have called, in my old research business, open-ended questions; they invited narrative-type answers. Yet no one responded by raising that issue?

Mr. Sawiak: No.

Les témoins ont laissé entendre au cours des audiences qui ont eu lieu à Calgary et, dans une moindre mesure, à Winnipeg, que les commissions des valeurs mobilières n'appliquent pas toutes les mêmes règles. Vancouver, par exemple, permet à divers types d'entreprises d'être cotées à la bourse, ce qui ne serait probablement pas le cas si nous avions une commission nationale.

C'est pour cela que je me cherche à savoir si les coûts constituent le seul problème. Est-il possible que les commissions régionales fournissent des services différents et qu'elles remplissent donc un rôle très important, même si celui-ci coûte plus cher?

M. Braithwaite: Nous avions pour mandat d'examiner les coûts des opérations et nous sommes arrivés à la conclusion que ces derniers sont élevés. Nous devrions peut-être préciser ce que nous entendons par le mot coût. Ce sont les frais assumés par les participants aux marchés.

Cela laisse entendre qu'il existe plusieurs lois et un organisme de réglementation. Par définition, les coûts seraient moins élevés s'il n'y avait qu'une seule loi et qu'un seul organisme de réglementation. C'est ce que nous essayons de démontrer au comité.

Cela dit, d'autres facteurs doivent être pris en compte par les décideurs. Mentionnons, par exemple, les intérêts à caractère régional.

Le président: Quels sont certains de ces autres facteurs, en dehors des simples coûts économiques?

M. Sawiak: Même si notre étude portait sur les coûts connexes, les participants nous ont clairement laissé entendre que leur principale préoccupation était la disponibilité d'un fonds commun d'immobilisations. À un moment donné, le volume des capitaux disponibles justifie les coûts. Cette question est presque devenue le point central de l'étude.

Monsieur Braithwaite a peut-être quelque chose à ajouter, mais la seule préoccupation à caractère régional qui a été exprimée est venue de l'Ouest, c'est-à-dire de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Les participants ont déclaré que le genre de capitaux requis par les émetteurs de titres de second rang dans l'Ouest entraînerait une hausse excessive des coûts liés aux fonds d'immobilisations des plus gros marchés comme par exemple l'Ontario et le Québec.

J'ai eu l'occasion de travailler, en tant qu'avocat spécialisé en valeurs mobilières, avec des émetteurs de titres de second rang à Vancouver et je partage cet avis. Ces émetteurs ont de la difficulté à obtenir des petits prêts sur les marchés financiers plus gros.

Vous avez parlé des bourses des valeurs. Les bourses régionales constituent un problème d'un autre ordre. Il est question ici d'un organisme de réglementation des valeurs mobilières qui applique la loi, non pas des marchés financiers où s'effectuent ces opérations. La question des bourses régionales ne faisait pas partie de l'étude et n'a pas été abordée dans le rapport.

Le président: On peut qualifier certaines des questions posées dans votre sondage de questions ouvertes, qui appellent des réponses détaillées. Or, personne n'a soulevé ce point dans les réponses données?

M. Sawiak: Non.

The Chairman: You say that access to capital issue is a bigger concern to participants?

Mr. Sawiak: That is the biggest concern to the people who use the capital markets.

The Chairman: To that extent, the regional pools are a significant asset which would not necessarily be available in a unified system.

Mr. Braithwaite: It depends upon your model for a unified system.

Mr. Sawiak: Let me give an example. If I want to raise \$500,000 on an initial public offering to be listed on the Vancouver Stock Exchange, the cost of raising that sum and tapping into the Ontario capital markets would probably be too high. The capital pools available to the junior issuers then are limited.

Senator Angus: Welcome. I am sure my colleagues will join me in thanking you for this work which you have done on a gratuitous basis. As a member of the bar, I know it is not easy to get people to work *pro bono*. Let me assure you of our appreciation.

In your introductory comments, you specifically point out that you have not addressed constitutional issues and the costs associated with bilingual filings, head office locations, et cetera.

Correct me if I am wrong, but I have concluded from that comment that this whole issue of moving toward a single, unified regulator in Canada is a very complicated issue involving substantial, delegated, constitutional authority. Am I right in that?

Mr. Sawiak: I would say that is an understatement.

Senator Angus: I am sure you are familiar with the expression, "If it ain't broke, why fix it?"

I should like to ask that preliminary question of you both. If our securities system "ain't broke," why fix it?

Mr. Braithwaite: It depends how one would define a broken system. In my personal view, there are advantages to a national securities commission which become evident as we start looking outside Canada at the world stage. The global economy is growing. National barriers for the free flow of capital are being eroded. As that phenomenon continues — and it will continue — there will be a free flow of capital all around the world.

It is very important that Canada has a single, strong voice speaking for us at the international table. That would be the CSC. Such a move would be consistent with other federal systems, namely Germany and Australia, which have recently moved to a federal securities commission.

Le président: Vous dites que l'accès aux capitaux constitue une préoccupation importante pour les participants?

M. Sawiak: Il s'agit de la plus grande préoccupation des intervenants sur les marchés financiers.

Le président: Donc, les fonds communs régionaux constituent un élément d'actif important qui ne serait pas nécessairement disponible dans un système unifié.

M. Braithwaite: Cela dépend du modèle que vous utilisez pour le système unifié.

M. Sawiak: Permettez-moi de vous donner un exemple. Si je veux réunir 500 000 \$ au moyen d'une émission initiale d'actions inscrites à la bourse de Vancouver, le coût d'un tel emprunt sur les marchés financiers de l'Ontario serait probablement trop élevé. Les capitaux auxquels peuvent avoir accès les émetteurs de titres de second rang sont donc limités.

Le sénateur Angus: Je vous souhaite la bienvenue. Je suis certain que mes collègues se joignent à moi pour vous remercier du travail que vous avez effectué bénévolement. En tant que membre du barreau, je sais qu'il n'est pas facile d'obtenir des services gratuits. Nous vous en sommes très reconnaissants.

Dans votre déclaration liminaire, vous avez dit que vous n'avez pas examiné les questions constitutionnelles, les coûts afférents au dépôt de prospectus bilingues, à l'établissement des sièges sociaux, ainsi de suite.

Corrigez-moi si je me trompe, mais vos commentaires me portent à conclure que l'implantation d'un seul organisme de réglementation au Canada est une question très complexe qui implique une délégation importante de pouvoirs en vertu de la Constitution. Ai-je raison?

M. Sawiak: C'est le moins qu'on puisse dire.

Le sénateur Angus: Pourquoi tenter d'améliorer le système s'il fonctionne?

J'aimerais vous poser cette question à tous les deux. Si le régime des valeurs mobilières fonctionne bien, pourquoi le changer?

M. Braithwaite: Cela dépend du sens que vous donnez à ce terme. À mon avis, le fait d'avoir une commission nationale des valeurs mobilières comporte des avantages qui deviennent évidents lorsqu'on commence à jeter un coup d'oeil sur ce qui se passe à l'étranger. Le phénomène de la mondialisation des marchés prend de l'ampleur. Les barrières nationales qui entravent la libre circulation des capitaux sont en train d'être éliminées. Au fur et à mesure que le phénomène prendra de l'essor — et il continuera d'en prendre —, les capitaux circuleront librement dans tous les pays du monde.

Il est très important qu'il n'y ait qu'un seul et même organisme qui parle au nom du Canada à l'échelle internationale. Cet organisme serait la Commission canadienne des valeurs mobilières. Cette démarche serait conforme aux décisions prises par d'autres fédérations, notamment l'Allemagne et l'Australie, qui ont récemment mis sur pied une commission fédérale des valeurs mobilières.

Perhaps it is not correct to suggest our system is "broke." We must ask whether there are other advantages, beside cost savings, associated with a national securities commission. I see as one advantage that single, strong voice to represent Canada on the world stage.

Mr. Sawiak: I return again to the term "broke." Perhaps we should ask whether the system is as good as it could be? In my view, it is not. Why do I say that? When I see the national body of provincial securities administrators, the CSA, getting together to adopt policies to address jurisdictional conflicts or inconsistencies between the provincial and territorial securities administrators, that strikes me as recognition of a system which is not working as well as it could or should. Participants mirror that inefficiency when they state, "We in effect do uniform filings."

Both sides of the capital market then are recognizing, to some degree, that the present system might not be broke but it is not perfect. If the system were broken, obviously no one would be doing offerings and I would not be hearing or reading such comments. I would not hear about the regional concerns which exist in the west or the inability to tap a capital market within Canada.

We have a very anachronistic system in view of the global barriers coming down, international trade and movement of money and funds in general. As with banking capital, money will seek its best home. Money moves around. A number of Canadian companies have told us that they will eventually go to the United States. Why would we want to make things any more difficult for them in Canada?

With regard to money moving around the world freely, this survey shows that everyone's main concern is the size and availability of capital markets. As long as the markets are big enough, any cost to access them will be justified.

If we stay fragmented in Canada, our position vis-à-vis the United States will be like David competing with Goliath, and we must decide whether we should fight Goliath with one arm tied behind our back.

Senator Angus: That is very interesting. You talk of the anachronistic nature of our system. Is that essentially related to decentralization and the federal elements of the system, or are there other relevant aspects?

Are there improvements to be made? I will explore with you the issue of electronic filings and the advances which are progressing within the current system and which will go a long way to levelling the playing field.

Are there not substantial improvements which can and, in fact, are being made while keeping the system decentralized?

Nous avons peut-être tort de prétendre que notre système ne fonctionne pas. Nous devons nous demander si le fait d'avoir une commission nationale des valeurs mobilières ne comporte pas d'autres avantages, outre les économies que cela nous permettrait de réaliser. Pour moi, le fait d'avoir un seul organisme qui défende vigoureusement les intérêts du Canada à l'échelle internationale constitue un avantage.

M. Sawiak: Je reviens au système. Nous devrions peut-être nous demander fonctionne aussi bien qu'il le pourrait. Je ne le crois pas. Pourquoi? Parce que lorsque l'organisme national des administrateurs des valeurs mobilières se réunit pour adopter des politiques qui visent à résoudre les conflits d'attribution ou encore les conflits entre les administrateurs provinciaux et territoriaux des valeurs mobilières, cela montre que le système ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait ou le devrait. Son inefficacité est mise en évidence lorsque les participants font la déclaration suivante, «Les prospectus que nous déposons sont effectivement uniformes.»

Tous les participants aux marchés financiers reconnaissent que, dans une certaine mesure, le système actuel fonctionne bien, mais qu'il n'est pas parfait. S'il ne fonctionnait pas bien, aucune société n'offrirait ses titres au grand public et je n'entendrais pas ce genre de commentaires. Je n'entendrais pas parler des préoccupations d'ordre régional qui existent dans l'Ouest ou de l'incapacité d'effectuer un emprunt sur le marché financier canadien.

Nous avons un système très désuet, compte tenu du fait que les barrières à l'échelle internationale sont en train d'être éliminées et que les échanges internationaux et les mouvements de capitaux en général prennent de l'expansion. Tout comme l'argent que l'on place dans les banques, les capitaux essaient de trouver le meilleur créneau possible. Ils se déplacent. Plusieurs entreprises canadiennes nous ont dit qu'elles iront éventuellement s'installer aux États-Unis. Pourquoi voudrions-nous rendre les choses plus compliquées pour elles au Canada?

En ce qui concerne les mouvements de capitaux à l'échelle internationale, cette enquête montre que la taille des marchés financiers et l'accès à ceux-ci constituent la principale source de préoccupation des intervenants. Si les marchés sont suffisamment importants, les coûts d'accès à ces derniers seront justifiés.

Si le système au Canada reste décentralisé, nous nous retrouverons face aux États-Unis comme David devant Goliath. Nous devons décider si nous devrions affronter Goliath avec une main derrière le dos.

Le sénateur Angus: Ce que vous dites est fort intéressant. Vous dites que notre système est dépassé. Est-ce essentiellement en raison de la décentralisation du système et du rôle joué par le fédéral, ou y a-t-il d'autres facteurs pertinents?

Est-ce que des améliorations s'imposent? J'aimerais vous parler des dépôts électroniques et des changements qui permettraient d'uniformiser les règles du jeu.

N'y a-t-il pas des changements importants qui peuvent être apportés et qui, en fait, sont en voie de l'être, tout en gardant le système décentralisé?

Mr. Sawiak: There is only a finite amount of improvement which can be made to a system. You either state what the core of the system is or you change the core of the system.

With regard to improvement, I can give you an example in the negative. In my opinion, the adoption of a national security system as an overlay on the present provincial securities commissions would be an absolute disaster. That is not the way to fix it.

Senator Austin: Why would it be a disaster?

Mr. Sawiak: Because that would require more regulation. As I interpret the survey responses, investor protection should be balanced against the ability to raise money. A double regulatory system would impede the raising of capital. I personally do not believe that such a system would be necessary to increase investor protection or capital market integrity.

Senator Austin: As in the U.S., the market would be allowed to choose which regulatory system worked best for the market.

Senator Angus: Or for their particular interests.

Mr. Sawiak: The responses from the U.S. criticized the duality of the U.S. system. The only advantage was that two-thirds of the states regard compliance with the SEC as compliance with Blue Sky. Participants were vehement that a federal system should not be overlaid on the existing provincial systems. In my opinion, it cannot be justified.

Senator Austin: It may be that the only way to have a federal system is to begin that way. Would you accept a federal system that began as a double system and evolved as the market eventually decided which system worked best?

Mr. Braithwaite: I am not sure. Your proposal of having two systems would probably result in the present status quo. The MOU model of 1994 is the same as the one we have today, rather than two different organizations, because you have substituted the provinces which have opted for the federal system and left the ones which have opted out. That basically describes the status quo. You are not replicating the system.

Senator Austin: I do not agree. A national system which provides one Canadian capital market in which dealers in any city can access the whole country on an IPO would be a much more efficient capital market system. Presently, an IPO from one province is limited to the capital availability of that province.

It is my view that a national system would work well for all provinces with the exception, possibly, of British Columbia, Ontario and Quebec, but one must start somewhere to create one national capital market.

M. Sawiak: Il y a des limites aux améliorations qu'on peut apporter à un système: soit que la base est bonne, soit qu'il faut la changer du tout au tout.

En fait d'amélioration, le seul exemple que je puisse vous donner est un exemple contraire. À mon avis, la création d'une commission nationale des valeurs mobilières qui se superposerait aux actuelles commissions provinciales serait un véritable désastre. Ce n'est pas ainsi qu'on réglerait le problème.

Le sénateur Austin: Pourquoi serait-ce un désastre?

M. Sawiak: Parce qu'il faudrait multiplier les règlements. Selon mon interprétation des réponses au questionnaire, il faut équilibrer la protection de l'épargne et la capacité de réunir des fonds. Un double système de réglementation empêcherait de trouver du financement. Personnellement, je ne crois pas que pareil système soit nécessaire pour mieux protéger l'investisseur ou pour rendre les marchés financiers plus intégrés.

Le sénateur Austin: Tout comme aux États-Unis, le marché pourrait choisir le régime de réglementation qui lui convient le mieux.

Le sénateur Angus: Ou qui cadre le mieux avec ses intérêts particuliers.

M. Sawiak: Aux États-Unis, les répondants ont critiqué le double régime en vigueur. Le seul avantage qu'ils y voient, c'est que les deux tiers des États acceptent l'aval du SEC, soit de la commission des valeurs mobilières des États-Unis, comme une attestation du respect des lois axées sur la protection de l'épargne. Les répondants étaient véhéments: on ne devrait pas superposer un régime fédéral aux régimes provinciaux en place. À mon avis, c'est injustifiable.

Le sénateur Austin: C'est peut-être la seule façon, au début, de mettre en place un régime fédéral. Accepteriez-vous qu'un régime fédéral, au début, soit un dédoublement, puis qu'il évolue à mesure que le marché décide de ce qui lui convient le mieux?

M. Braithwaite: Je ne sais trop. Votre idée d'avoir en place deux régimes parallèles aurait probablement pour conséquence le statu quo actuel. Le modèle de 1994 axé sur les protocoles d'entente est le même qu'aujourd'hui. Il y a un seul organisme parce que la commission nationale se substitue à la commission provinciale dans les provinces ayant opté pour le régime fédéral alors que les autres provinces conservent leurs propres commissions. C'est essentiellement ce que représente le statu quo actuel. Vous ne dédoublez pas le système.

Le sénateur Austin: Je ne suis pas d'accord. Grâce à la commission nationale, il n'existerait au Canada qu'un seul marché financier au sein duquel les courtiers de toutes les villes canadiennes pourraient avoir accès aux premiers appels publics faits partout au pays. Le marché financier serait beaucoup plus efficace. Actuellement, le premier appel public fait dans une province est limité au capital disponible dans cette province.

Selon moi, une commission nationale serait avantageuse pour toutes les provinces, exception faite, peut-être, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec. Cependant, il faut commencer quelque part si l'on veut créer un marché financier national.

The Stevens Royal Commission of R.B. Bennett's day concluded that the federal government had shared jurisdiction over national security — but was paramount where shared — and that there should be a national securities system.

It is quite interesting that the arguments which were used in 1934 are again at play in 1996. The issue is whether it serves us as a country to have one capital market and how we would get there.

Mr. Braithwaite: The results of our questionnaire support having a single national market.

Senator Austin: It was Mr. Sawiak's comment that triggered my question: How do arrive at a single national market, except by creating a federal parallel system that competes with Ontario, Quebec and British Columbia for the attention of the investment community?

Mr. Sawiak: I am having trouble conceptualizing how that would work.

Senator Austin: That is what happened in the U.S. when the SEC was introduced.

Senator Angus: That is how it is in the U.S. now, and there is a trend toward even further decentralization, is there not?

Senator Austin: No, definitely not.

Mr. Sawiak: I would not have thought so.

Let us go back to your original question. Is the system "broke?" No. Is it working as well as it could? No.

The United States followed a model called the Blue Sky legislation. I would prefer that Canada was more progressive than the United States, if possible, rather than adopting a model simply because it was deemed to be good enough for the United States. We can go past that. We can strive to have the very best system.

In designing a system, one must ask the participants in the system about their requirements and design the system to meet those demands. That must be the guiding principle. Based upon this survey, that double system would be a compromise which participants may or may not be willing to accept, but it certainly would not be close to their first choice.

Mr. Braithwaite: Senator Angus, you commented that, under the current regime, the cooperation which exists between the security regulatory authorities has gone a long way to addressing the identified problems. Our report acknowledges the substantial gains which have been made through the CSA; although we have provincial securities acts, the legislation is, in large measure, uniform.

There have been a number of cooperative efforts by members of the CSA such as a national filing system and a uniform prospectus form as approved by the securities commissions. There

La commission royale Stevens formée à l'époque de R.B. Bennett avait conclu que le gouvernement fédéral et les provinces avaient une compétence conjointe en matière de valeurs mobilières — or, la compétence fédérale prime lorsqu'elle est partagée — et qu'il devrait y avoir une commission nationale de sécurité des valeurs.

Il est fort intéressant de constater que les arguments invoqués en 1934 sont toujours valables en 1996. La question demeure de savoir s'il est avantageux pour le pays d'avoir un seul marché financier et comment le créer.

M. Braithwaite: Les résultats de notre sondage appuient la notion d'un seul marché financier national.

Le sénateur Austin: C'est l'observation de M. Sawiak qui m'a porté à me poser la question: comment arriver à créer un seul marché national si ce n'est en mettant en place un régime fédéral parallèle qui rivalise avec celui de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique pour attirer les investisseurs?

M. Sawiak: J'ai du mal à m'imaginer comment cela fonctionnerait.

Le sénateur Austin: C'est ce qui s'est produit aux États-Unis lorsqu'ils ont créé leur SEC.

Le sénateur Angus: C'est le régime en vigueur aux États-Unis, et on y a tendance à rechercher une plus grande décentralisation, n'est-ce pas?

Le sénateur Austin: Non, absolument pas.

M. Sawiak: Je ne le croirais pas.

Revenons-en à votre première question. Vous me demandez si le système a cessé de fonctionner. Je n'irais pas jusque là, mais on ne peut pas dire, non plus, qu'il fonctionne aussi bien qu'il le pourrait.

Les États-Unis ont opté pour un modèle de lois axées sur la protection de l'épargne. Je préférerais que le Canada adopte une attitude plus progressiste, si possible, plutôt que de se contenter d'un modèle simplement parce que celui-ci est efficace aux États-Unis. Nous pouvons aller plus loin. Nous pouvons essayer de concevoir un meilleur système.

Lorsqu'on conçoit un régime, il faut demander aux participants ce que sont leurs besoins et y répondre. Il faut que ce soit le principe directeur. D'après les réponses obtenues au questionnaire, les participants seraient peut-être disposés à accepter un double régime, mais ce ne serait certes pas leur premier choix.

M. Braithwaite: Sénateur Angus, vous avez fait observer que, sous le régime actuel, la coopération dont font preuve entre elles les instances de réglementation du commerce des valeurs mobilières a énormément contribué à apaiser les difficultés. Dans notre rapport, nous reconnaissons les gains appréciables qu'a permis de réaliser le CSA, soit le Canadian Security Administrators; bien que chaque province ait sa propre loi sur les valeurs mobilières, la législation est, dans une grande mesure, uniforme.

Les membres du CSA ont déployé plusieurs efforts de coopération, par exemple un système de dépôt national et un formulaire normalisé de prospectus approuvé par les commissions

have been a number of cooperative initiatives which have been partially successful. That success will always be partial because even identical policies will at times be interpreted differently by different regulators. At the end of the day, the CSA is not in agreement on every initiative and matters before the CSA often get bogged down.

I have mentioned already the 1994 proposal for a cooperative system for the registration of advisors. One commission would take responsibility for processing advisor registration on behalf of the other commissions. That was published for comment two years ago. It is still out there. Nothing is happening on it. Things get bogged down at the CSA when input is required from a number of regulators. Yes, there is a spirit of cooperation. However, many things just do not happen.

Senator Angus: I am sure you will find a fairly large measure of consensus here. In an ideal world, we would like to have the best system. We would like to be progressive, to have something which attracts the most capital and which can be accessed in the most economical way. As you acknowledged at the outset in something of an understatement, there are tremendous road-blocks in this nation of ours in terms of arriving at the best system.

I have conducted a few interviews with representatives from different areas of the capital markets with a view to reviewing your report this morning. I think your report is excellent. My interviews have shown me not only the measure of cooperation involved in making improvements but also the other factors within the cost issue, especially in the area of electronic development.

We can start with things like insider trading and administrative filings. However, I understand there are even more significant improvements coming down the road.

For the purposes of this record and for the report which we will eventually write, I would like to hear more about this regional problem in the west. I am not sure if it exists to the same degree in Quebec. It is prohibitively expensive for the small- to medium-sized enterprise to do an IPO on the VSE, for example. Can you illustrate for us how that circumstance arises?

Mr. Sawiak: The only regional concern which we saw, and Mr. Braithwaite can correct me if I am wrong, was this concern from the west.

Senator Angus: It is a cost-related one, is it not?

Mr. Sawiak: Yes. These participants are usually junior resource or junior industrial companies who would much prefer to put money into the pockets of shareholders rather than the pockets of advisors. I practised in B.C. and I know that the review process for a local offering there is much less intense as between the lawyers than it is in Ontario, in Quebec or in the major capital markets. That is simply a function of the fact that such companies cannot spend \$150,000 or \$200,000 on lawyers' fees on a major offering in Ontario because there would be

des valeurs mobilières. Plusieurs de ces initiatives ont été en partie réussies. Toutefois, leur succès ne sera que partiel parce que, même si les politiques sont identiques, l'interprétation qu'on en fait variera parfois selon l'instance de réglementation. En bout de ligne, les membres du CSA ne parviennent pas toujours à s'entendre sur toutes les initiatives et, souvent, les dossiers s'enlisent.

J'ai déjà mentionné le régime de coopération proposé en 1994 pour l'enregistrement des conseillers en valeurs selon lequel une seule commission assumerait la responsabilité d'enregistrer les conseillers pour le compte des autres commissions. Cette proposition a été rendue publique, il y a deux ans. On attend toujours les commentaires. Rien ne s'est fait depuis lors. Le CSA s'enlise lorsqu'il lui faut obtenir l'avis de plusieurs instances de réglementation. Il existe effectivement un esprit de coopération. Toutefois, bien des choses ne se concrétisent tout simplement pas.

Le sénateur Angus: Je suis convaincu que vous constaterez l'existence d'un consensus plutôt important ici. Dans un monde parfait, nous aimerions avoir le meilleur système qui soit. Nous aimerions être progressistes, mettre en place un régime qui attire le plus de capitaux possible et auquel on peut accéder le plus économiquement possible. Tel que vous l'avez vous-même admis au départ, dans une espèce de litote, la voie qui mène au meilleur système pour le Canada est semée d'embûches.

J'ai moi-même questionné des représentants de différents secteurs des marchés financiers en prévision de votre témoignage de ce matin. Votre rapport est excellent. Ces entrevues m'ont permis de constater non seulement le degré de coopération requis pour changer quoi que ce soit, mais aussi les autres facteurs relatifs au coût qui entrent en jeu, particulièrement en ce qui concerne la mise en place de la télématique.

Nous pouvons commencer par nous attaquer, entre autres, aux opérations entre initiés et au dépôt de documents administratifs. Cependant, je crois comprendre que des améliorations encore plus importantes sont à venir.

Aux fins du compte rendu et du rapport que nous aurons à rédiger, j'aimerais en entendre davantage au sujet du problème régional qui sévit dans l'Ouest. Je ne suis pas convaincu que le problème est aussi grave au Québec. Le coût d'un premier appel public à la Bourse de Vancouver est prohibitif pour la PME, par exemple. Pouvez-vous nous en donner des exemples?

M. Sawiak: La seule préoccupation régionale que nous ayons constatée — M. Braithwaite me corrigera si je fais erreur —, venait de l'Ouest.

Le sénateur Angus: C'est une question de coût, n'est-ce pas?

M. Sawiak: Oui. Les participants sont habituellement de petites entreprises industrielles ou d'exploitation des ressources qui préféreraient nettement verser des dividendes à leurs actionnaires plutôt que de remplir les poches des conseillers. J'ai pratiqué le droit en Colombie-Britannique et je sais que le processus d'examen d'une émission locale dans cette province engage beaucoup moins d'avocats qu'en Ontario, au Québec ou sur les principaux marchés financiers. Cela est simplement dû au fait que pareilles sociétés ne peuvent engager 150 000 ou 200 000 \$ en

nothing left for the company. Certain rules have been adapted in the west which have worked wonderfully well.

In that regard, I refer to the junior capital pool developed in Alberta. Since the early 1980s, the Vancouver Stock Exchange has allowed companies to go public using the facilities of the exchange. The VSE rules have been streamlined to recognize that junior issuers cannot justify such costs. When the regulators did that, they must have balanced the economic necessities and considerations against investor protection.

That seems to be working fine. New companies are arranging financing and creating jobs in that particular market which probably could not be done in other parts of Canada. If junior issuers were to gain access to more capital through the other regional pools, again, some type of recognition would be required. In my opinion, that would improve the whole situation.

Senator Angus: I have one administrative question for you. Perhaps Mr. Braithwaite will understand my reasoning.

You have produced as an appendix a list of securities lawyers and the different cities in which they practice. Is this an exhaustive list?

Mr. Sawiak: No, it is not.

Senator Angus: This report, having been tabled here, is a public document.

The Chairman: Yes, it is in effect a public document now.

Senator Angus: This report is sort of state of the art on this issue. People who are interested in this report may also be interested in finding a securities lawyer, say, in Montreal. Here is appendix listing five firms in Montreal. This goes against Mr. Braithwaite's interests since his firm is not even mentioned there. That must be a shock for his partners in Montreal.

Mr. Braithwaite: That would be a conflict of interest.

Mr. Sawiak: If someone read the appendix to the report with that interpretation, then they would be wrong. They would be reading it for the wrong purposes.

Again, this is a survey. It does not mean that every group must be canvassed. Is it a fairly representative survey? Yes, I think it is. I would not put my name on a document that I considered flawed.

However, if someone read the report and surmised that only the best securities law firms are listed, or that the best blue chip companies are those mentioned in this report, or that capital appreciation will come from those IPO companies which went public in this period, then they would be putting a spin on this document which was never intended.

Senator Angus: I understand that. I just wanted to have that clarified for the sake of the record.

honoraires d'avocats pour faire une émission importante de titres en Ontario parce qu'il ne resterait alors plus rien pour l'entreprise. Certaines règles ont été adaptées dans l'Ouest, et les nouvelles règles fonctionnent à merveille.

À cet égard, prenez l'exemple des petits fonds communs d'immobilisations mis sur pied en Alberta. Depuis le début des années 80, la Bourse de Vancouver permet aux entreprises de faire un premier appel public à l'épargne par son entremise. Elle a simplifié ses règles à cet égard, consciente que les petites entreprises émettrices ne peuvent absorber de tels coûts. Lorsque les dirigeants de la Bourse ont pris cette décision, ils ont dû mettre en balance les impératifs économiques et la protection de l'investisseur.

Le système semble bien fonctionner. À cette bourse, de nouvelles entreprises obtiennent du financement et créent des emplois, ce qu'elles n'auraient probablement pas pu faire ailleurs au Canada. Si l'on voulait donner aux petites émettrices accès à plus de capitaux grâce à des fonds communs d'immobilisations régionaux, encore une fois, il faudrait en faire état quelque part. À mon avis, ce serait une nette amélioration.

Le sénateur Angus: J'ai une question administrative à vous poser. M. Braithwaite comprendra peut-être mon raisonnement.

Vous avez produit, en annexe de votre rapport, une liste d'avocats spécialisés en valeurs mobilières et les différentes villes où ils pratiquent. Cette liste est-elle complète?

M. Sawiak: Non, elle ne l'est pas.

Le sénateur Angus: Votre rapport, puisque vous l'avez déposé ici, est maintenant un document public.

Le président: Oui, il appartient désormais au domaine public.

Le sénateur Angus: Le rapport fait en quelque sorte le point sur la question. Ceux qui s'y intéressent pourraient aussi être à la recherche d'un avocat spécialisé en valeurs mobilières à, par exemple, Montréal. Voici une annexe où se trouvent énumérés cinq études montréalaises. Elle va à l'encontre des intérêts de M. Braithwaite puisque son étude n'y est même pas mentionnée. Ses associés montréalais s'en étonneront à tout le moins.

M. Braithwaite: Il y aurait eu conflit d'intérêts.

M. Sawiak: Si, à la lecture de l'annexe du rapport, quelqu'un pensait cela, il ferait erreur. Il n'utiliserait pas le rapport à bon escient.

Encore une fois, il s'agit d'un sondage. Cela ne signifie pas que chaque groupe doit en faire partie. L'échantillonnage est-il assez représentatif? À mon avis, il l'est. Je ne mettrais pas mon nom au bas d'un document plein de failles.

Toutefois, si l'on suppose que seuls les meilleures études ou les meilleures sociétés y sont mentionnées ou encore que la plus-value viendra des entreprises qui ont fait un premier appel public durant cette période, on prêterait aux auteurs du document une intention qu'ils n'avaient pas.

Le sénateur Angus: Je comprends cela. Je voulais simplement qu'on le précise officiellement.

Senator Hervieux-Payette: I have a technical question. I did hear about your survey from some colleagues in Montreal. Some were wondering why they were not asked to participate. I see that you approached seven firms in Vancouver and nine in Toronto. The sample from Montreal is much smaller. What was your methodology? How did you decide to consult only four firms in Quebec?

Mr. Sawiak: We did not decide that there would be only four firms in Quebec. We began as three Toronto lawyers representing three different law firms with branch offices all across Canada. We attempted to avoid presenting a cocoon of our views by targeting representative law firms right across the country.

Senator Angus: That is not easy to do; but you were well advised.

Mr. Sawiak: We selected the firms at random. For example, Faskens in Toronto is associated with Martineau in Montreal. Bull, Housser in Vancouver is associated with McMillan Binch and Byers Casgrain in Montreal.

You may ask why we included four law firms for each of Prince Edward Island, Quebec and Saskatchewan. The answer is that we attempted a representative sampling.

As I said earlier, I take comfort in the fact that if this sampling were somehow in error, then it certainly did not show up in the questionnaires. An example of that is the occurrence of the only regional issue coming from Western Canada. I am unaware of any problem which was created.

The other list includes the head offices of companies, many in Quebec and Vancouver. Basically, it was a random sampling.

From what I have seen, all provinces had an adequate opportunity to respond and set out their concerns within each of the four participant categories. The results I see in the surveys tend to bear that out.

Senator Hervieux-Payette: My confrères in Montreal queried me and so I am asking you: Why were so few offices consulted on this question? I was not able to answer that question.

You talked about the costs involved to register in every province. Please clarify this question of costs. I hear that any securities commission should charge fees for their work in direct relationship to the cost of the operation; that such fees should not be a mechanism to collect taxes. This is an important factor when we discuss costs to companies.

We talk a lot about costs, but we do not have any specific data. During my conversations about the situation in Quebec, I have been told that, generally, all the commissions in Canada collect a total of \$100 million for their operations but that the actual cost of these operations is about \$50 million. This means that each provincial government is collecting more than the actual cost of

Le sénateur Hervieux-Payette: J'ai une question d'ordre technique. Des collègues de Montréal m'ont effectivement parlé de votre sondage. Certains se demandaient pourquoi on ne leur avait pas demandé leur avis. Je vois que vous avez pressenti sept études à Vancouver et neuf à Toronto. L'échantillon de Montréal est beaucoup plus petit. Quelle était votre méthodologie? Comment avez-vous pris la décision de ne consulter que quatre études au Québec?

M. Sawiak: Nous n'avons pas décidé que nous n'interrogerions que quatre études au Québec. Au début, nous n'étions que trois avocats torontois représentant trois études différentes ayant des succursales un peu partout au Canada. Nous avons cherché à donner une vue plus générale en ciblant des études d'avocats différentes un peu partout au pays.

Le sénateur Angus: Ce n'est pas facile à faire; mais vous avez bien fait.

M. Sawiak: Nous avons choisi les études au hasard. Par exemple, Faskens, de Toronto, est associé à Martineau, à Montréal. Bull, Housser, à Vancouver, est associé à l'étude montréalaise McMillan Binch and Byers Casgrain.

Vous vous demandez peut-être pourquoi nous avons inclus quatre études d'avocats de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec et de la Saskatchewan respectivement. En fait, nous cherchions à avoir un échantillon représentatif.

Comme je l'ai dit plus tôt, le fait que, si cet échantillonnage n'était pas bon, les résultats du sondage en auraient fait état me réconforte. Ainsi, la seule préoccupation régionale vient de l'Ouest du Canada. Que je sache, nous n'avons pas créé de problèmes.

L'autre liste inclut le siège social des entreprises, dont bon nombre se trouvent au Québec et à Vancouver. Essentiellement, l'échantillonnage s'est fait au hasard.

D'après ce que j'ai vu, toutes les provinces ont eu amplement l'occasion de répondre au questionnaire et de faire valoir leurs préoccupations dans chacune des quatre catégories. Les résultats ont tendance à le prouver.

Le sénateur Hervieux-Payette: Mes confrères de Montréal m'ont posé une question à laquelle j'étais incapable de répondre. Je vous pose donc la même question: pourquoi si peu d'études ont-elles été consultées à cet égard?

Vous avez parlé du coût de l'enregistrement dans chaque province. Veuillez nous donner des précisions. J'ai entendu dire que les commissions de valeurs mobilières devraient fixer leurs frais en fonction de leur véritable coût de leur fonctionnement, que ces frais ne devraient pas être des taxes déguisées. Le facteur a son importance quand nous parlons du coût que doivent assumer les entreprises.

Il est beaucoup question de coûts, mais nous ne disposons pas de données précises. Durant mes entretiens au sujet de la situation au Québec, je me suis laissée dire qu'en règle générale, toutes les commissions, au Canada, perçoivent en tout 100 millions de dollars de frais d'utilisation, mais que le coût réel de leur fonctionnement n'est que de 50 millions de dollars environ. Cela

the commissions. There is room then for some reduction. I do not think it is the intent to tax companies through these fees.

At the same time, if a province negotiates to delegate its authority to the federal government, will the federal government compensate that province for its loss of benefit?

I ask myself how people would be attracted to a national securities commission? Would we pay them? How can we settle the question of collecting money to cover these operations when, at the end of the day, the provinces would lose a benefit which now goes to their provincial treasuries? In these economically difficult times, how would we solve these problems?

Mr. Braithwaite: Our report talks about costs that are external to the costs paid to securities regulators. I hope that was made clear to the market participants who responded to our survey. We did not canvass market participants with respect to those fees because that information is available to the committee simply by checking the filing fees with the commissions and by verifying internal revenues generated by the provinces.

Our report talks about those external costs borne by the market participants in dealing with those regulators as opposed to the money that goes directly to provincial coffers.

Mr. Sawiak: To elucidate, I do not know the mechanism which should be used, senator. Senators Austin and Angus were saying that this is only part of the overall study. No one should interpret this study as being conclusive. It is but one facet of everything. The constitutional issue is also important. Because of those issues, I do not know if and when this will ever work.

Senator Austin, the proposal you mentioned this morning may be the one which will work as a compromise for everyone. Again, this is not the blueprint for doing that. It is but one facet for the committee to consider and on which to garner more comment.

Senator, if you think certain facets with respect to Quebec were not answered, then put the report out for publication; ask for feedback; let people take shots at it. If there are valid points, you will learn about those as well.

Again, this survey represents only one component of a very large, complex and lively debate in which this committee will participate.

Senator Hervieux-Payette: I understand your answer on the question of costs. Before distributing your questionnaire, did you first make a sample to test the direction of the survey? How did you proceed to assemble this questionnaire before taking the larger sample?

Mr. Braithwaite: We started from our personal experiences. When we were first approached, we were asked what conclusions we formed from our own experience. Based upon that, we tried to develop questions which would test whether our

veut dire que chaque gouvernement provincial perçoit plus que le coût réel de sa commission. On pourrait donc réduire ces frais. Je ne crois pas qu'on ait l'intention de taxer les entreprises au moyen de ces frais.

Simultanément, si une province négocie en vue de déléguer son pouvoir au gouvernement fédéral, celui-ci indemniserait-il la province pour la perte que cela lui causera?

Je me demande ce qu'une commission nationale des valeurs mobilières aurait d'attirant? Serait-ce nous qui en payerions le coût? Comment régler cette question de recouvrement du coût de fonctionnement des commissions si, en bout de ligne, les provinces perdent l'argent qui est actuellement versé dans leur trésor? Durant la difficile crise économique que nous vivons, comment régler ces difficultés?

M. Braithwaite: Dans notre rapport, il est question de coûts indépendants de celui qui est récupéré par les instances de réglementation. J'espère que cela a bien été expliqué à ceux qui ont répondu au questionnaire. Nous n'avons pas posé de questions aux participants à ce sujet parce que le comité peut obtenir cette information simplement en s'enquérant auprès des commissions de leurs droits de dépôt et en vérifiant les recettes intérieures des provinces.

Notre rapport parle des coûts externes qu'assument les participants lorsqu'ils traitent avec ces instances de réglementation, par opposition à l'argent qui va directement dans les coffres provinciaux.

M. Sawiak: Pour répondre à votre question, j'ignore quel moyen utiliser, sénateur. Les sénateurs Austin et Angus disaient que cet élément n'est qu'une partie de l'étude globale. Il ne faut pas croire que cette étude est concluante. Elle n'illustre qu'un aspect du tout. La question constitutionnelle a aussi son importance. En raison de toutes ces questions, j'ignore si cette solution est la bonne et, dans l'affirmative, quand elle le sera.

Sénateur Austin, la proposition que vous avez mentionnée ce matin pourrait être le compromis recherché par tous. Encore une fois, notre rapport n'est pas une marche à suivre. Il n'illustre qu'un aspect du problème qu'étudie le comité.

Sénateur, si vous estimez que certains aspects relatifs au Québec sont toujours sans réponse, rendez le rapport public; demandez à connaître les réactions; laissez les gens vous dire ce qu'ils en pensent. Si le rapport fait état de points valables, ils vous le diront.

Encore une fois, l'étude ne représente qu'un élément du débat très général, complexe et animé auquel prendra part votre comité.

Le sénateur Hervieux-Payette: J'ai compris ce que vous avez dit au sujet des coûts. Avant de distribuer votre questionnaire, avez-vous commencé par faire un essai afin de voir quelle orientation prendrait l'étude? Comment en êtes-vous arrivés à ce questionnaire avant de procéder à l'échantillonnage plus général?

M. Braithwaite: Nous nous sommes fondés, au début, sur nos expériences personnelles. Lorsque nous avons été pressentis pour la première fois, on nous a demandé quelles conclusions nous tirions de notre expérience personnelle. À partir de là, nous avons

personal experiences were consistent with others across the board.

We struggled with the questions. In terms of dollar amounts, that area is very imprecise. It is difficult for a public company to define how many additional dollars were spent dealing with more than one regulator. We tried to ask general questions. We tried to come up with grids which we thought were consistent with our personal practice. There is no science here.

Mr. Sawiak: Those questions go to qualitative and not quantitative answers. If a company can respond because it has already created an internal budget to track filing costs in various provinces, or if it is paying someone to track those costs internally or externally, then the problem has already been recognized. The desire to quantify that amount suggests that filing costs are important in their budgetary process.

Again, if the company has identified a budget item or an employee cost for a person whose task is to handle the filing securities forms and updates, then they recognize that as a cost of doing business. That cost is deemed to be important and not simply a cost to pay that particular person.

Senator Hervieux-Payette: I see all these sophisticated incorporation schemes for all sorts of fiscal purposes. I see holding companies parenting five or ten other companies, created by great lawyers like yourselves, some under provincial jurisdiction and some under federal jurisdiction. I see these things and I ask myself: Why not have just one law at the national level? If we were to add an eleventh jurisdiction, would it be any better?

How would it help us to compete in the global market? It is not clear to me from this report that we will be more competitive globally and, at the same time, will keep Canadian companies from moving to the U.S. market. Companies move south because of the cost of money, not because of better deals on the cost of New York lawyers.

Mr. Sawiak: They move because of the size of the capital pool, senator. Their capital pools are much larger than ours. In one example from the survey, respondents said that the difference in size of American capital pools justifies the costs over those in Canada.

I tried to say this earlier. In my view, we went out looking at transaction costs. The answer came back: The issue is not really the cost but the markets which we want to access. There is a critical point at which the market is large enough to justify the costs in accessing it.

essayé d'élaborer des questions qui permettraient de déterminer si nos expériences personnelles avaient des points en commun avec celles des autres.

Nous nous sommes débattus avec ces questions. Pour ce qui est des montants, cela est très difficile à déterminer. Il est difficile pour une société ouverte de déterminer le montant des coûts supplémentaires qu'entraîne le fait de traiter avec plus d'un organisme de réglementation. Nous avons tâché de poser des questions générales. Nous avons tâché d'établir des grilles qui correspondaient à nos usages personnels. Il n'y a rien de scientifique là-dedans.

M. Sawiak: Ces questions appellent des réponses qualitatives et non quantitatives. Si une société peut y répondre parce qu'elle a déjà établi un budget interne qui tient compte des coûts de dépôt dans diverses provinces, ou si elle paie quelqu'un pour suivre ces coûts à l'interne ou à l'externe, alors le problème a déjà été reconnu. La volonté de quantifier ce montant laisse supposer que les coûts du dépôt occupent une place importante dans leur processus budgétaire.

Si la société a déterminé un poste budgétaire ou un coût salarial pour une personne chargée de s'occuper des formalités de dépôt, elle reconnaît par conséquent qu'il s'agit d'un coût d'affaires. Ce coût est considéré important et pas simplement un coût qui se rapporte à cet employé en particulier.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je vois tous ces mécanismes complexes de constitution en société à toutes sortes de fins fiscales. Je vois des sociétés de portefeuille qui ont cinq ou dix autres filiales, créées par de grands avocats comme vous, certaines qui relèvent de la compétence provinciale et d'autres de la compétence fédérale. Je vois toutes ces choses et je me demande: Pourquoi ne pas avoir une seule loi à l'échelle nationale? Si nous ajoutions une onzième administration, est-ce que cela améliorerait la situation?

Comment cela nous aiderait-il à exercer une concurrence sur les marchés internationaux? D'après ce rapport, je n'ai pas la nette impression que nous serons plus compétitifs à l'échelle mondiale, ni que nous arriverons à empêcher les sociétés canadiennes d'aller s'installer aux États-Unis. Les sociétés déménagent dans le sud à cause du coût de l'argent, et non pas parce que les services des avocats new-yorkais sont meilleur marché.

M. Sawiak: Elles déménagent à cause de l'importance des fonds communs d'immobilisations, sénateur. Leurs fonds communs d'immobilisations sont beaucoup plus importants que les nôtres. Dans un exemple tiré de l'enquête, les répondants ont indiqué que par rapport au Canada, la différence que représente l'importance des fonds communs d'immobilisations américains justifie les coûts.

C'est ce que j'ai essayé d'indiquer plus tôt. Nous avons voulu examiner les coûts de transaction et on nous a répondu que le problème, ce ne sont pas vraiment les coûts, mais les marchés auxquels nous voulons accéder. Il existe un stade critique où le marché est suffisamment important pour justifier les coûts à déboursier afin d'y avoir accès.

Your example about the five holding companies and the ten jurisdictions is a bit different. If I set up my corporate structure in three different companies, rather than one, then I should pay three times the normal fee.

This report is asking whether we should be paying three times ten fees or three times one fee. With regard to whether it should be made for competitive markets, I can only say that the participants in the markets have expressed their preferences to us. I do not know how far that can be accommodated within the other constraints.

Senator Kolber: What I am hearing makes very good sense. If you need a large amount of money, you can afford to pay for it; if you need a small amount of money, you cannot. We did not need to have a hearing to learn that.

Could all the commissions in Canada agree that a company seeking funds under a certain limit need not apply to each commission separately? In other words, do the rules have to be the same for companies of every size?

Mr. Braithwaite: There is no reason, even under a federal system with a federal securities commission, that you could not have special rules for special markets within that regime.

Senator Kolber: Can we have it under the present regime?

Mr. Braithwaite: We do have it under today's regime. It is open to a province to have that. Alberta has special rules; Ontario has worker ownership rules.

Senator Kolber: Explain to me again about the fellow in Vancouver who wants to access Ontario.

Mr. Sawiak: You asked whether, if someone had a small threshold limit, they could access across Canada under the existing regime, and the answer is no.

Senator Kolber: Is that not something which could be changed?

Mr. Sawiak: That is a constitutional issue. I do not know.

The Chairman: I am getting a bit confused. You are telling me that some of the commissions have a different set of rules for small amounts of money than they have for large amounts of money?

Mr. Sawiak: Yes, for small issuers as opposed to larger issuers.

The Chairman: "Large" defining not the size of the company but the size of the issue?

Mr. Sawiak: Both, in some cases.

The Chairman: Is the definition of "small" different across the country and are the rules for small issuers different across the country?

L'exemple que vous avez donné à propos des cinq sociétés de portefeuille et des dix administrations est un peu différent. Si j'étais la structure de mon entreprise dans trois sociétés différentes plutôt que dans une seule, je me trouverai à payer le triple du tarif habituel.

Ce rapport vise à déterminer si nous devons payer trois fois dix tarifs ou trois fois un tarif. Quant à savoir si cela devrait être fait pour les marchés concurrentiels, tout ce que je peux dire, c'est que les participants sur ces marchés nous ont exprimé leurs préférences. J'ignore dans quelle mesure nous pourrions y satisfaire compte tenu des autres contraintes qui existent.

Le sénateur Kolber: Ce que j'entends a beaucoup de sens. Ceux qui ont besoin de beaucoup d'argent ont les moyens de payer; ceux qui n'ont besoin que d'un peu d'argent n'en ont pas les moyens. Il n'était pas nécessaire de tenir une audience pour entendre une chose pareille.

Toutes les commissions au Canada seraient-elles d'accord pour qu'une société qui cherche à obtenir des fonds en deçà d'une certaine limite ne soit pas obligée de faire une demande à chaque commission séparément? En d'autres mots, les règles doivent-elles être les mêmes pour les sociétés quelle que soit leur taille?

M. Braithwaite: Il n'existe aucune raison, même dans le cadre d'un régime fédéral avec une commission fédérale des valeurs mobilières, qui vous empêcherait de prévoir des règles particulières pour des marchés particuliers au sein de ce régime.

Le sénateur Kolber: Cela serait-il possible en vertu du régime actuel?

M. Braithwaite: En fait, cela existe en vertu du régime actuel. C'est une option dont disposent les provinces. L'Alberta a des règles particulières; l'Ontario a des règles concernant la participation des employés.

Le sénateur Kolber: Parlez-moi encore de l'entreprise de Vancouver qui veut négocier des titres en Ontario.

M. Sawiak: Vous vouliez savoir si une entreprise souhaitant mobiliser un petit capital pouvait émettre des actions n'importe où au Canada en vertu du système actuel. La réponse est non.

Le sénateur Kolber: Cette situation ne pourrait-elle être modifiée?

M. Sawiak: Ce problème relève de la Constitution. Je ne sais pas.

Le président: Je ne comprends plus très bien. Êtes-vous en train de me dire que certaines commissions ont des règles différentes pour les petites sommes d'argent et pour les grosses?

M. Sawiak: Oui, certaines appliquent des règles différentes pour les petits émetteurs et pour les émetteurs plus importants.

Le président: Qu'entendez-vous par «important», la taille de l'entreprise ou l'importance de l'émission?

M. Sawiak: Dans certains cas, les deux.

Le président: La définition donnée au terme «petit» et les règles s'appliquant aux petits émetteurs sont-elles les mêmes partout au pays?

Mr. Sawiak: To go back to Senator Kolber's question, I understood it to be whether there is a system in place in Canada right now where a small issuer who wants to raise a small amount of money can access all the provinces for that \$500,000.

Is that the question you asked, senator?

Senator Kolber: Yes.

Mr. Sawiak: No, there is not. Provinces do have special rules for small issuers, but they are limited to the province.

The Chairman: Is it possible to solve the problem of trying to raise \$500,000 on the VSE by having the provinces agree to a common set of rules, even though there might still be 10 commissions? As you said, it is not there now. Without getting into constitutionality, is it possible to solve the problem that you and Senator Kolber were discussing by some common agreement among the commissions?

Mr. Braithwaite: This could be handled under the cooperative regime which is in existence today. It would take a long time, but it would be possible for the individual provinces to accept, in principle, a set of rules for small-capital issuers.

The Ontario Securities Commission published a report last year looking at a separate set of rules for small issuers. That is just out for comment and it will take a long time to examine. If provinces ultimately found it acceptable and amended their statutes or used their individual rule-making authority, that could result in the provinces agreeing in principle to a common regime for small issuers. That is possible, but I do not think it will ever happen.

Mr. Sawiak: That question is almost a restatement of Senator Angus' earlier question. Our system may not be broken, but it does not work as well as it could.

The Chairman: Among the provinces that have different rules for small, is there a common definition for "small"?

Mr. Sawiak: I do not believe so.

The Chairman: I ask that only because "small" in Ontario may be much larger than "small" somewhere else.

Mr. Sawiak: As Mr. Braithwaite has said, I think the definition of "small" in Ontario will change when the OSC project is finished.

The Chairman: Can you give us a sense of the order of magnitude of "small" in various jurisdictions at this time?

Mr. Braithwaite: I do not know what was contained in the draft Ontario report. I have looked at that report but it is not

M. Sawiak: Pour revenir à la question du sénateur Kolber, j'ai cru comprendre qu'il demandait s'il existe actuellement au Canada un système permettant à un petit émetteur qui désire mobiliser un petit capital d'émettre des valeurs dans toutes les provinces pour réunir les 500 000 \$ dont nous avons déjà parlé.

Était-ce là votre question, sénateur?

Le sénateur Kolber: Oui.

M. Sawiak: Non, un tel système n'existe pas. Les provinces ont mis en place des règles spéciales pour les petits émetteurs, mais ces règles ne s'appliquent que dans la province où elles ont été adoptées.

Le président: Serait-il possible de résoudre le problème des entreprises qui tentent de mobiliser 500 000 \$ à la Bourse de Vancouver en demandant aux provinces d'adopter des règles communes même si on conservait les dix commissions? Comme vous l'avez dit, cela n'est actuellement pas possible. Laisant de côté l'aspect constitutionnel de la question, pourriez-vous me dire s'il est possible de résoudre le problème dont vous parliez avec le sénateur Kolber en demandant aux commissions de s'entendre entre elles?

M. Braithwaite: Cela pourrait être fait dans le cadre du régime coopératif qui existe actuellement. Ce processus serait long, mais chaque province pourrait en principe adopter un ensemble de règles pour les émetteurs qui ont besoin d'un petit capital.

L'an dernier, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a publié un rapport sur la possibilité d'adopter des règles distinctes pour les petits émetteurs. Ce document visait à susciter des réactions et il faudra beaucoup de temps pour l'examiner avec soin. Si les provinces finissent par le juger acceptable et modifient leurs lois en conséquence ou font appel à leur organisme de réglementation respectif, elles pourraient s'entendre en principe sur un régime commun pour les petits émetteurs. Cette solution est possible, mais je ne crois pas qu'elle se réalisera.

M. Sawiak: Cette question ressemble beaucoup à celle qu'a posée plus tôt le sénateur Angus. Ce n'est pas que notre système ne fonctionne plus, c'est qu'il ne fonctionne pas aussi bien qu'il le pourrait.

Le président: Les provinces qui appliquent des règles différentes pour les petits émetteurs donnent-elles à cette expression la même signification?

M. Sawiak: Je ne le crois pas.

Le président: Je pose cette question seulement parce que, en Ontario, le mot «petit» peut représenter une somme beaucoup plus importante qu'ailleurs.

M. Sawiak: Comme M. Braithwaite l'a dit, cette définition changera en Ontario lorsque le projet de la Commission des valeurs mobilières de cette province sera terminé.

Le président: Pouvez-vous nous donner une idée de l'ordre de grandeur que peuvent représenter les petites émissions dans différentes juridictions?

M. Braithwaite: Je ne sais pas ce que contenait l'ébauche du rapport ontarien. J'ai regardé ce rapport, mais je suis peu versé

something with which I am well versed, and I am not familiar with the Vancouver regional rules.

Mr. Sawiak: I cannot remember the thresholds off the top of my head, senator.

Senator Austin: Let me tackle two different tendencies which I see in the securities field.

The first tendency is for a security issuer in Canada to go to NASDAQ when it has passed a certain small threshold, be it under the junior capital rules of Alberta or the Vancouver Stock Exchange junior limits. Those are the two most attractive markets for these issuers. This is becoming more and more common in the electronics and biotechnical fields.

It is my view, always subject to change on the basis of further evidence, that Canada's security system has a natural turn-off point because the U.S. system is so attractive. I refer not only to the enormity of their capital pools or the substantial capacity of the U.S. distributors, but also to the fact that theirs is a national capital market. Distributors in the U.S. can go into California, Pennsylvania or Texas using their branch networks to look for capital for a particular issuer.

There is another advantage in NASDAQ which is not within the purview of your report. NASDAQ is an aggressively managed system which goes looking for candidates with whom to trade. It is a broker-owned and -managed system run in an entrepreneurial fashion. Canadian issuers are finding it a market which is more easy to use. Once the SEC registration tests have been met, a company can be traded across the United States without difficulty.

Senator Kolber: It is a difficult market on which to deal.

Senator Angus: It is not a stock exchange.

Senator Austin: The brokers will skin an investor on the way in and on the way out, but I am not talking now about the investors. I am talking about the companies themselves and their raising of capital.

I would like your explanation for why there are in your report two very different answers to what seems to be one question. At the beginning of page 35 you say:

Nearly 80% of the Canadian Inter-listed Company respondents believed the system of securities regulation in the United States was more cost effective...than the Canadian system...

On page 36, under "Securities Lawyers" you say:

The majority of Securities Lawyers (78%) indicated that in their view the U.S. system was not more effective or less costly than the current Canadian system.

dans ce domaine et je ne connais pas très bien les règles en vigueur à Vancouver.

M. Sawiak: Je ne me souviens pas des limites, sénateur.

Le sénateur Austin: J'aimerais parler de deux tendances différentes qu'on observe dans le milieu des valeurs mobilières.

La première, c'est qu'un émetteur canadien de valeurs mobilières a tendance à se reporter au système NASDAQ lorsqu'il dépasse une certaine limite, que celle-ci soit régit par les règles sur les émissions de second rang de l'Alberta ou par celles de la Bourse de Vancouver. Il s'agit là des deux marchés les plus intéressants pour ces émetteurs. Cette situation se produit de plus en plus souvent dans les domaines de l'électronique et de la biotechnique.

Mon opinion, et elle pourrait changer selon les renseignements qu'on me donnera, c'est que le système canadien des valeurs mobilières se heurte à ses propres limites parce que le système américain est si attrayant. Je ne fais pas uniquement référence à l'énorme volume des fonds disponibles ou à l'importante capacité des distributeurs américains, je veux également parler du fait que leur marché financier est d'envergure nationale. Aux États-Unis, les distributeurs peuvent, grâce à leurs réseaux de succursales, mobiliser des capitaux en Californie, en Pennsylvanie ou au Texas pour un émetteur particulier.

Le système NASDAQ offre un autre avantage qui n'est pas mentionné dans votre rapport. Ce système est géré de façon agressive par des gens qui recherchent constamment de nouveaux débouchés. Il a été mis sur pied et il est géré par des courtiers comme s'il s'agissait d'une entreprise. Les émetteurs canadiens considèrent que c'est un marché auquel il est plus facile de recourir. Les entreprises qui répondent aux critères d'inscription de la SEC peuvent être cotées en bourse sans problème partout aux États-Unis.

Le sénateur Kolber: C'est un marché où il est difficile de négocier.

Le sénateur Angus: Ce n'est pas un marché boursier.

Le sénateur Austin: Les courtiers peuvent dépouiller un investisseur très facilement, mais je ne veux pas parler maintenant des investisseurs. Je veux parler des entreprises elles-mêmes et de leur façon de mobiliser des capitaux.

J'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi, dans votre rapport, deux réponses très différentes ont été données à ce qui semble être la même question. Au début de la page 35, on lit:

Près de 80 p. 100 des sociétés canadiennes cotées à la fois au Canada et aux États-Unis qui ont été interrogées sont d'avis que le système de réglementation du commerce des valeurs mobilières en vigueur aux États-Unis est plus efficace que le système canadien sur le plan de l'optimisation des coûts.

À la page 36, sous la rubrique «Avocats», on lit:

La majorité des avocats en valeurs mobilières (78 p. 100) sont d'avis que le système américain n'est pas plus efficace ni moins coûteux que le système canadien actuel.

Can we begin by an explanation of the apparent difference in conclusions from those two groups?

Mr. Sawiak: I cannot give you one. To be honest, the question was framed in such a manner that the reason for that discrepancy was not evident.

As far as your general statement about NASDAQ being an alternative, I agree with what you have said. Other parts of the report state that people will generally skip over the border to NASDAQ not only because of its larger capital market but also to escape conflicting escrow requirements.

A B.C. company which is escrowed under their local policy 307 may come to Ontario five years later, and the Ontario commission will escrow them all over again even if it is different people. I would not call that an inducement to stay in a smaller capital market.

Senator Austin: Is it not also true that quite often NASDAQ will release those escrow arrangements on listing?

Mr. Sawiak: NASDAQ would not have the jurisdiction to do that, but they would not impose new ones.

Senator Austin: I understand NASDAQ will also ask provincial securities administrators to release escrow restrictions under certain circumstances. Have you not seen that?

Mr. Sawiak: No, I have not.

Senator Austin: One of the situations which we are examining here is the competitive situation with the U.S. market and its capital pools and the potential loss of viability in the Canadian securities system if we continue in the present stream.

The second part of my question may appear contradictory, but I do not think it is. It goes to Senator Kolber's general interest and concern. Mr. Braithwaite has addressed himself to this question. There is a need for local sensitivities, local conditions and local requirements which must be met within a federal system. For example, at one time, Montreal was the dominant financial market in Canada and Toronto was a junior mining market. That is not within the memory of anyone here, but I have been reading about it.

Today, Montreal is a specialized market. Toronto is a general market for all securities. Vancouver is a venture capital market, as is Alberta with some different rules.

Can the requirements of issuers be maintained under a federal system? How do the Americans do that under their federal system?

Mr. Braithwaite: I cannot speak for the American system. Can it be accommodated in Canada? Sure. I do not have any doubt that one could examine the requirements of any federal

Pourriez-vous commencer par m'expliquer la divergence évidente entre les conclusions de ces deux groupes?

M. Sawiak: Je n'ai pas d'explication. Pour être franc, la question a été rédigée d'une façon telle que la raison de cette divergence n'a pu être établie.

Par ailleurs, je suis d'accord avec ce que vous avez dit concernant le recours au système NASDAQ. Ailleurs dans le rapport, on précise que certaines personnes feront des transactions au-delà de la frontière avec le NASDAQ non seulement parce que le marché financier y est plus important mais aussi pour éviter des exigences contradictoires en matière d'entiercement.

L'entreprise ABC, dont les titres sont entre les mains d'un tiers en vertu de la règle locale n° 307, peut se représenter en Ontario cinq ans plus tard, et la commission ontarienne bloquera ses titres une nouvelle fois même si les propriétaires ont changé. Je ne trouve pas que pareille situation incite les entreprises à demeurer dans un marché financier plus petit.

Le sénateur Austin: N'est-il pas également vrai que le NASDAQ laisse bien souvent tomber les conventions d'entiercement au moment de l'introduction en bourse?

M. Sawiak: Le NASDAQ n'aurait pas le pouvoir d'agir ainsi, mais il n'imposerait pas non plus de nouvelles conventions.

Le sénateur Austin: Si je ne m'abuse, le NASDAQ demandera également aux organismes de réglementation provinciaux de dégager des entreprises de certaines obligations. Avez-vous déjà vu pareille situation se produire?

M. Sawiak: Non.

Le sénateur Austin: Nous examinons entre autres la situation concurrentielle du système canadien par rapport au marché américain et au volume des fonds disponibles sur celui-ci ainsi que les pertes qui pourraient survenir au sein du système canadien des valeurs mobilières si nous poursuivons dans la même voie.

La deuxième partie de ma question peut sembler contradictoire, mais je ne crois pas qu'elle le soit. Elle intéressera le sénateur Kolber. M. Braithwaite a déjà abordé cette question. À l'intérieur d'un système fédéral, il faut tenir compte des susceptibilités, des conditions et des exigences locales. Ainsi, à un moment donné, Montréal était le marché financier le plus important au Canada alors que Toronto n'était qu'un marché minier secondaire. Personne ici ne s'en rappellera, mais j'ai fait quelques lectures à ce sujet.

Montréal est aujourd'hui un marché spécialisé et Toronto, un marché général pour tous les types de valeurs mobilières. Vancouver est un marché de capital-risque, tout comme l'Alberta, mais avec des règles différentes.

Sous un régime fédéral, peut-on continuer de répondre aux besoins des sociétés émettrices? Comment les Américains le font-ils en vertu de leur régime fédéral?

M. Braithwaite: Pour ce qui est des Américains, je l'ignore. Peut-on le faire au Canada? Bien sûr. Rien ne nous empêche d'examiner les exigences du régime fédéral et de prévoir des

system and carve out exemptions which would otherwise apply across the board to distributions which are made in compliance with a parallel set of rules in that province.

Venture capital would be a good example. Suppose the Government of Manitoba decided that they wanted to raise venture capital in the province of Manitoba. They might be prepared to allow that venture capital to be raised with disclosure documents which did not otherwise satisfy the requirements for cross-country distribution. Then we could have a "carve-out" for Manitoba venture capital but only in certain prescribed situations to address a local concern.

I talked about the labour-sponsored venture capital corporations which are held by some provinces, Ontario being one. That is another case where the disclosure document, otherwise required under a federal regime, could be modified because of a provincial finding that competing policies or worker participation have warranted departure from the wider standards.

Senator Austin: I agree. How would you see a national securities system impacting on the governance of stock exchanges which are essentially private-sector managed? Each of our stock exchanges is essentially the property of the member brokers.

Mr. Sawiak: Yes, but they are governed by the securities commissions in each province. The stock exchanges do not change their rules without getting clearance from the securities commission in each province. I do not think there would be word one as far as impact.

Senator Austin: Could you foresee a national security system where the stock exchanges are run by the provincial securities entities? Or would you foresee that securities exchanges should be run under national rules?

Mr. Braithwaite: Exchanges have self-regulatory-organization status under the various provincial securities legislations. I would see them maintaining that SRO status but reporting to the CSC.

Senator Austin: Who would make the rules for the exchanges, the federal or the provincial securities commission?

Mr. Braithwaite: The federal securities commission would make the rules.

Senator Kolber: I want to ask the chairman a question.

Is it beyond this inquiry to ask what the federal government could do to increase the availability of capital pools?

Senator Austin: Do you mean beyond securities? Through the tax system, for example?

Senator Kolber: Yes, through the tax system. That has nothing to do with this?

exemptions qui, autrement, s'appliqueraient à tous les placements faits en conformité avec une série parallèle de règles provinciales.

Le capital de risque en serait un bon exemple. Supposons que le gouvernement du Manitoba décide qu'il veut réunir des capitaux de risque dans cette province. Il serait peut-être disposé à permettre le dépôt de documents d'information qui, autrement, ne respecteraient pas les exigences prévues pour des émissions pancanadiennes. Nous pourrions alors passer un accord sur mesure en ce qui concerne le capital de risque du Manitoba, mais uniquement pour régler un problème local dans certaines situations bien précises.

J'ai parlé des fonds de capital de risque de travailleurs de certaines provinces, dont l'Ontario. Voilà un autre exemple de situation où il serait possible de modifier les exigences concernant les documents d'information habituellement requis sous un régime fédéral parce que, d'après la province, les politiques rivales ou la participation des travailleurs justifient une dérogation aux normes.

Le sénateur Austin: Je suis d'accord avec vous. En quoi un système national de valeurs mobilières influencerait-il sur la régie des bourses, qui sont essentiellement gérées par le privé? Chacune des bourses canadiennes est essentiellement la propriété des courtiers qui en sont membres.

M. Sawiak: Oui, mais elles sont régies par les commissions de valeurs mobilières des provinces. Les bourses ne changent pas leurs règles sans auparavant obtenir l'autorisation de la commission de valeurs mobilières de la province où elles se trouvent. Je ne crois pas qu'il y aurait un impact.

Le sénateur Austin: Pouvez-vous imaginer un système national de valeurs mobilières dans le cadre duquel les bourses seraient dirigées par les instances provinciales de réglementation des valeurs mobilières? Estimez-vous plutôt que les bourses de valeurs mobilières devraient être assujetties à des règles nationales?

M. Braithwaite: Les bourses sont considérées, aux termes des diverses lois provinciales en matière de valeurs mobilières, comme étant des organismes d'autoréglementation. Elles pourraient aisément le demeurer tout en ayant des comptes à rendre à une commission nationale des valeurs mobilières.

Le sénateur Austin: Qui, de la commission fédérale ou des commissions provinciales, établirait les règles visant les bourses?

M. Braithwaite: Ce serait la commission fédérale.

Le sénateur Kolber: J'ai une question à poser au président.

Peut-on, dans le cadre de l'étude du comité, demander au gouvernement fédéral ce qu'il pourrait faire pour faciliter la formation de fonds communs d'immobilisations?

Le sénateur Austin: Voulez-vous dire autrement que par la réglementation des valeurs mobilières? Au moyen de mesures fiscales, par exemple?

Le sénateur Kolber: C'est cela, des mesures fiscales. Est-ce sans rapport avec ce dont nous discutons?

The Chairman: No, but that does not mean we cannot look at it in the future.

Senator Stewart: To some extent, my first question has been almost completely anticipated by Senator Austin's questions and by the exchange between Senator Austin and Senator Kolber.

We have a system in Canada which, evidently, has some disadvantages. Companies wishing to raise money, on the other hand, have an alternative: namely, they can go south into the United States.

I do not want my words to bear a meaning which I do not intend, but how much erosion is taking place where large sums of money are being raised? Is the business going willy-nilly elsewhere?

Mr. Sawiak: I have no personal knowledge of the quantities. You need an investment dealer who is familiar with the industry to answer that.

I remember reading a story in one of the national newspapers about one and one-half months ago. The vice-president of an investment banking institution, a national independent investment dealer who worked in Toronto and Ottawa, made the specific point that people will go south of the border for money at some point in time anyway. He further questioned, as would I: Why would we encourage that to happen any faster than it does now?

Senator Stewart: You stated that companies will go south "anyway." Do you mean to imply that, even if we adopted the changes contemplated in the answers you have received, that borrowers would go south of the border anyway?

Mr. Sawiak: There is a specific question asked in the surveys.

Senator Stewart: "Would you go anyway?"

Mr. Sawiak: Yes.

Mr. Braithwaite: Mr. Sawiak is right. If the committee wants proper information with respect to that question, investment bankers can provide definitive information. From our experience as practitioners, there is clearly a growing phenomenon, over the past five years or so, where Canadian issuers are going straight to the U.S., to NASDAQ. That did not happen before but it is happening with regularity now.

There are a number of reasons for that. The escrow in Canada is an impediment to Canadian capital.

There are also market reasons. The analysts in the United States are more sophisticated. There is a perception that you can get more money at a higher price as an issuer in the U.S. capital markets at the IPO stage, the initial public offering.

We should mention, too, the phenomenon of the multi-jurisdictional disclosure system which is one of the efforts at cooperation which I mentioned earlier. It was introduced with the SEC and the Canadian commissions three years ago. As a result

Le président: Effectivement, mais cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas l'étudier plus tard.

Le sénateur Stewart: Dans une certaine mesure, j'ai presque déjà reçu la réponse à ma première question grâce aux questions posées par le sénateur Austin et l'échange qui a eu lieu entre lui et le sénateur Kolber.

Au Canada, nous avons un système qui, de toute évidence, comporte certains inconvénients. Les sociétés qui souhaitent trouver du financement, par contre, disposent d'une autre option, soit celle de passer par les marchés financiers américains.

Je ne voudrais pas que mes paroles soient mal interprétées. Cependant, quand de fortes sommes sont en jeu, combien d'opérations boursières nous échappent? A-t-on recours à des expédients et va-t-on trouver les fonds ailleurs?

M. Sawiak: Je ne pourrais pas vous quantifier le phénomène. Un courtier en valeurs mobilières qui connaît bien l'industrie pourrait vous répondre.

Je me souviens d'avoir lu un article dans un de nos quotidiens, il y a environ un mois et demi. Le vice-président d'une maison bancaire d'investissement, un courtier indépendant national de valeurs mobilières qui a travaillé à Toronto et à Ottawa, a explicitement dit que, de toute façon, à un certain moment donné, on ira aux États-Unis pour obtenir des fonds. Comme moi, il se demandait pourquoi nous encouragerions une accélération du processus.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit que les entreprises iraient aux États «de toute façon». Par là, laissez-vous entendre que, même si nous adoptons les changements réclamés par les répondants, les emprunteurs se tourneront de toute façon vers les marchés américains?

M. Sawiak: Le questionnaire comporte une question explicite.

Le sénateur Stewart: Du genre: «Vous tourneriez-vous vers les marchés américains de toute façon?»

M. Sawiak: Oui.

M. Braithwaite: M. Sawiak a raison. Si le comité souhaite obtenir des renseignements au sujet de cette question, les maisons bancaires d'investissement peuvent lui fournir de l'information précise. Par contre, dans la pratique du droit, nous constatons un phénomène en nette croissance depuis à peu près cinq ans: les sociétés émettrices canadiennes s'adressent directement aux investisseurs américains, au NASDAQ. Auparavant, elles ne le faisaient jamais; maintenant, c'est chose courante.

Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène. Le dépôt des titres entre les mains d'un tiers qu'exige le Canada fait obstacle à la formation de capital canadien.

Il existe aussi des raisons commerciales. Les services d'analyse américains sont plus évolués. La société émettrice a l'impression d'obtenir plus, à prix plus élevé, sur les marchés financiers des États-Unis lorsqu'elle fait son premier appel public.

Il faudrait aussi mentionner le Multi-Jurisdictional Disclosure System, un des efforts de collaboration dont j'ai parlé plus tôt. Il a vu le jour lors de la création du SEC et des commissions canadiennes, il y a trois ans. Résultat: il est très facile d'accéder

of that exercise, it is very easy to access the U.S. capital markets if you are a Canadian public company without doing anything additional to, in fact, filing your Canadian prospectus in the U.S.

Because of the MJDS system and the IPO phenomenon, there is an increase in the Canadian capital being raised in the U.S. by Canadian issuers.

Senator Stewart: We know that, in Europe, there is a project for European monetary union and that the governments of certain countries — Germany, France, the Benelux countries, Italy and perhaps Great Britain — are considering adopting a common currency which of course would mean a common monetary policy. There are very good economic reasons, as well as political reasons, which are adduced in favour of such a move.

To your knowledge, is there a parallel move in Europe or elsewhere toward a union of security jurisdiction or security regulation?

Mr. Braithwaite: Yes, it is my understanding that there are directives issued by the EU dealing with various aspects of securities regulations. There is a directive on investment funds; there is a directive on insider trading which all the members of the EU are meant to reflect in their legislation and that is taking place over time. I am not intimately familiar with that process, but I understand it is ongoing in the EU.

Senator Stewart: One of the arguments made in certain European capitals in favour of the monetary union is that it will make the member countries attractive to investors. This, of course, concerns Canadians because we might well be competing for the same investments coming from such places as Japan.

The argument could also be made that, as Europe consolidates its security administration in the way you have suggested and perhaps goes beyond it, we in Canada and in North America must also think of the unification of our securities administration.

Mr. Sawiak: Let me answer by essentially repeating something which Mr. Braithwaite said earlier: The trend is that money moves where it gets the best return. We are becoming global one way or the other. The fences are coming down. MJDS is an example of inter-border activity. The trend seems to be toward larger capital pools.

I am not qualified to get into that discussion on the genesis of the EU, be it monetary or securities, but we are becoming more global. Global money markets now exist.

I agree with you. We will be in competition, period, whether we like it or not. It is just a matter of how ready we will be.

Senator Stewart: I will revisit my question with two prongs. First, the implication of what you now say is that Canada, as a country, ought to put itself in a position so that its internal bulkheads do not prevent it from being a reasonably efficient competitor. The second prong is to extend that to North America

aux marchés financiers américains si vous êtes une société ouverte canadienne; vous n'avez, en fait, qu'à déposer votre prospectus canadien aux États-Unis.

En raison de ce système et du phénomène entourant le premier appel public, de plus en plus de sociétés émettrices canadiennes font appel aux marchés américains pour réunir des capitaux au Canada.

Le sénateur Stewart: Nous savons qu'en Europe, une union monétaire est projetée et que les gouvernements de certains États — Allemagne, France, Benelux, Italie et, peut-être, Grande Bretagne — envisagent la possibilité d'adopter une monnaie commune, ce qui bien sûr exige au départ une politique monétaire commune. D'excellentes raisons économiques autant que politiques justifient une telle décision.

Que vous sachiez, existe-t-il en Europe ou ailleurs un mouvement parallèle en faveur d'une union sur le plan des valeurs mobilières ou de leur réglementation?

M. Braithwaite: Oui. Je crois savoir que l'Union européenne a émis des lignes directrices concernant divers aspects de la réglementation des valeurs mobilières, dont les fonds d'investissement et les opérations entre initiés. Tous les membres de l'Union européenne sont censés inclure ces directives dans leurs lois. Je ne connais pas trop bien le processus, mais c'est ce qui se prépare au sein de l'Union européenne.

Le sénateur Stewart: Un des arguments invoqués dans certaines capitales européennes en faveur de l'union monétaire est qu'elle rendra les pays membres plus intéressants pour les investisseurs. Les Canadiens s'en inquiètent, bien sûr, car ils devront peut-être rivaliser avec eux pour obtenir des fonds en provenance de pays comme le Japon.

On pourrait aussi arguer qu'à mesure que l'Europe uniformise son administration des valeurs mobilières dans le sens que vous avez proposé et qu'elle va peut-être même au-delà, nous, au Canada et en Amérique du Nord, devons, nous aussi, envisager la possibilité de lui emboîter le pas.

M. Sawiak: Je vous répondrai en répétant essentiellement ce qu'a dit plus tôt M. Braithwaite: la tendance actuelle est d'investir là où les rendements sont les plus élevés. Les marchés se mondialisent. Les obstacles tombent. Le système plurijuridictionnel en est un exemple. La tendance semble être de former des fonds communs d'investissement plus importants.

Je n'ai pas la compétence voulue pour me lancer dans ce débat sur la genèse de l'Union européenne, qu'elle soit monétaire ou qu'elle concerne les valeurs mobilières, mais nous nous mondialisons de plus en plus. Il existe maintenant des marchés financiers mondiaux.

Je suis d'accord avec vous. Nous devons rivaliser, point final, que cela nous plaise ou non. Tout dépend d'à quel point nous nous y serons bien préparés.

Le sénateur Stewart: Je reviens à la charge. Tout d'abord, vous laissez maintenant entendre que le Canada, en tant que pays, devrait faire en sorte que ses cloisons internes ne l'empêchent pas d'être un concurrent mondial raisonnablement efficace. Ensuite, vous dites aussi qu'il faudrait que le phénomène s'étende à

and this, of course, would concern us more than the Americans because their country is far bigger than ours.

North America then ought not to impede, by reason of internal bulkheads, its ability to compete in the globalized financial markets?

Mr. Sawiak: I am saying that the internal bulkheads, to the extent they prejudice somebody from one province over someone from another province, should be taken down. Someone from Saskatchewan should not be prevented from raising adequate money in Ontario or Quebec. To me, that is a house divided.

If you take down the internal barriers, it is common sense that you help your external system because you are now providing one big capital pool within the country.

Whether or not that ever moves on a North American basis, I do not know and I am certainly not qualified to guess.

Senator Austin: I have a supplementary question to Senator Stewart's comments. Essentially, we could organize the North American capital market in two broad ways. We are discussing first the control of the Canadian capital market for Canadian requirements in the most efficient and competitive way on the basis of international standards. That means that the Canadian issuer would naturally seek Canadian pools of capital for as long as the Canadian market could serve their requirements. Their "requirements" would be quickly and efficiently-raised capital at competitive costs which avoids a currency risk by raising Canadian capital to be spent in Canada.

The other option would be a North American capital market in which we or the Americans, or the Mexicans, for that matter, could raise capital in any capital pool anywhere in North America. Lawyers and accountants and securities administrators would all compete on a continental basis for that particular work.

If a Canadian issuer, such as Bombardier in Quebec, wanted to raise money, it would search out the capital pools and find the best bid from the investment house in terms of the lowest cost. Perhaps it would be a Dallas firm. Bombardier would go use them rather than using Stikeman, Elliott in Montreal or the Montreal Stock Exchange or the Toronto Stock Exchange.

Why? We must ask ourselves, in the area of globalization of international finance, what is Canada's interest in protecting its own capital system? Mr. Sawiak said capital moves quickly; it also has no national loyalties; it increasingly travels without a passport. That is particularly true of North American capital.

Mr. Braithwaite: Those are difficult questions to answer. However, I would like to see one person speaking for Canada at that table shared with the representatives of the Mexican SEC and the American SEC. If we go further to Europe as well, there

l'Amérique du Nord tout entière, ce qui bien sûr nous préoccupe davantage que les Américains parce que leur pays a beaucoup plus de poids que le nôtre.

Donc, l'Amérique du Nord ne devrait pas ériger des barrières qui l'empêcheraient de soutenir la concurrence sur les marchés financiers internationaux?

M. Sawiak: Les barrières internes, dans la mesure où elles avantagent une province par rapport à l'autre, devraient être supprimées. Un particulier de la Saskatchewan ne devrait pas être privé de la possibilité d'emprunter des capitaux en Ontario ou au Québec. Pour moi, cela ne fait qu'entraîner la division.

Si vous supprimez les barrières internes, vous renforcez votre position concurrentielle parce que vous disposez d'un important fonds commun d'immobilisations à l'intérieur du pays.

Pour ce qui est de savoir si cela s'applique à l'ensemble du continent nord-américain, je ne le sais pas et je suis mal placé pour répondre à cette question.

Le sénateur Austin: J'aimerais poser une question qui rejoint celle du sénateur Stewart. Nous pouvons essentiellement organiser le marché financier nord-américain de deux façons. D'abord, nous pouvons assurer le contrôle du marché financier canadien de la façon la plus efficace et la plus concurrentielle qui soit, en nous fondant sur les normes internationales. Cela veut dire que l'émetteur canadien emprunterait naturellement des capitaux au Canada tant que le marché canadien serait en mesure de répondre à ses besoins. Par cela, il faut entendre la possibilité de réunir des capitaux rapidement et efficacement à des coûts concurrentiels, ce qui évite les risques de change qu'entraîne la mobilisation de capitaux canadiens utilisés au Canada.

L'autre option serait de créer un marché financier nord-américain où les Canadiens, les Américains ou les Mexicains pourraient mobiliser des capitaux n'importe où en Amérique du Nord. Les avocats, les comptables et les administrateurs des valeurs mobilières se livreraient concurrence à l'échelle du continent pour offrir leurs services.

Si un émetteur canadien, comme Bombardier au Québec, voulait réunir des capitaux, il analyserait les divers fonds d'immobilisations disponibles en vue de trouver la société de placement qui offrirait les possibilités les plus avantageuses. Cette société pourrait être située à Dallas. Bombardier ferait affaire avec cette entreprise au lieu d'avoir recours aux services du cabinet Stikeman, Elliott à Montréal, la Bourse de Montréal ou encore la Bourse de Toronto.

Pourquoi? L'heure étant à la mondialisation des marchés financiers, pourquoi le Canada devrait-il chercher à protéger son propre marché des capitaux? M. Sawiak a dit que les capitaux se déplacent rapidement, qu'ils traversent de plus en plus librement les frontières. C'est ce qui se passe dans le cas des capitaux nord-américains.

M. Braithwaite: Il s'agit là de questions complexes. Toutefois, j'aimerais qu'il y ait une seule personne qui parle au nom du Canada aux côtés des représentants des commissions de valeurs mobilières du Mexique et des États-Unis. En Europe, il peut y

may be ten people at the table and there be one voice representing the Mexico SEC and the U.S. SEC.

Senator Austin: I concur. My basic bias is shown through my questions. I agree with your comments as witnesses that we are in a global capital market; we have national capital imperatives to protect. To do that, we must organize ourselves along market lines and not along regulatory lines. We must be competitive market-wise and not simply create market barriers through regulation. That is what we have done historically. That is the issue we are trying to tackle here.

Mr. Sawiak: I should have said it so well.

The Chairman: That is why he is an ex-lawyer-senator and you are a lawyer.

Senator Kelleher: It is rather difficult this late in the day to think of a new question. However, I would like to focus for a moment on the globalization aspect which we are facing today. This has been partially explored and answered.

From my perspective as one who practices, shall we say, in the Asian market, I have noticed that many companies, particularly from Asia and more particularly from China, are looking to raise money offshore. They do not have the pools of capital at home which they need.

As opposed to thinking of Canadian companies trying to raise money within our system, I know that a number of Hong Kong and Chinese companies have been looking to Canada for a pool of capital which they can tap.

Do you think that our existing national system of fragmentation inhibits people from coming here or raises their costs or deters them from coming to this market, as opposed to following, say, the American market or the London market?

Mr. Braithwaite: It is a factor. When one is interviewed here by non-resident issuers who are contemplating an offering in jurisdictions around the world, the issuers ask about the regulatory environment and the process which they are contemplating entering.

The issues are complicated. This question arises more often when a foreign issuer is looking to raise money capital in a number of jurisdictions. The issuer must to look at the impediments to doing an offering in Canada as an adjunct to an offering in a number of other jurisdictions versus the amount of capital available here.

We see this oftentimes when multinational issuers do global offerings. They do ask what is involved in filing in Canada by way of how many regulators there are and the potential delays because of multiple regulators. It is fair to say that decisions not to offer securities publicly in Canada can be linked to the cost and hassle associated with doing an offering in Canada.

avoir dix personnes assises autour de la table et une seule voix qui représente la Commission des valeurs mobilières du Mexique et celle des États-Unis.

Le sénateur Austin: Je suis d'accord avec vous. Mes questions reflètent mes opinions personnelles. Je conviens avec vous que nous assistons à la mondialisation des marchés financiers. Nous avons des intérêts nationaux à protéger. Pour y arriver, nous devons nous organiser en fonction des marchés et non pas établir des règlements. Nous devons être compétitifs et non pas ériger des barrières au moyen de règlements. C'est ce que nous avons toujours fait. C'est le problème que nous essayons de régler aujourd'hui.

M. Sawiak: Vous avez bien résumé la situation.

Le président: C'est pourquoi il est un ex-avocat devenu sénateur et que vous pratiquez toujours le droit.

Le sénateur Kelleher: Il est difficile de trouver une nouvelle question à vous poser en cette heure tardive de la journée. Toutefois, j'aimerais qu'on se penche pendant quelques instants sur la question de la mondialisation des marchés. Nous avons analysé une partie du problème.

Comme je m'intéresse, disons, au marché asiatique, j'ai remarqué que de nombreuses entreprises, notamment en Asie et plus particulièrement en Chine, cherchent à emprunter des capitaux à l'étranger. Elles n'ont pas accès à domicile à des fonds communs d'immobilisations.

Je sais qu'il y a des entreprises canadiennes qui essaient de réunir des capitaux à l'intérieur de notre système. Mais je sais aussi que plusieurs entreprises à Hong Kong et en Chine se sont tournées vers le Canada pour mobiliser des fonds.

Croyez-vous que la décentralisation de notre système empêche les gens de venir ici, augmente leurs coûts ou encore les empêche de se tourner vers ce marché-ci plutôt que le marché américain ou le marché londonien?

M. Braithwaite: Ce facteur entre en ligne de compte. Les émetteurs non résidents qui envisagent d'émettre des titres dans d'autres pays posent des questions au sujet de la réglementation et du système qu'ils envisagent de pénétrer.

Il s'agit d'un dossier complexe. Cette question revient plus souvent lorsqu'un émetteur étranger cherche à réunir des capitaux dans plusieurs pays. Il doit tenir compte des obstacles qui peuvent l'empêcher d'émettre des titres au Canada en même temps qu'il le fait dans d'autres pays, ainsi que le volume de capitaux disponibles ici.

C'est quelque chose que l'on voit souvent lorsque des émetteurs multinationaux cherchent à émettre des titres à l'échelle internationale. Ils posent des questions au sujet des dépôts de prospectus au Canada, du nombre d'organismes de réglementation qui existent et des délais qu'une réglementation excessive peut entraîner. On peut dire que la décision de ne pas émettre des titres au Canada peut être liée aux coûts et aux formalités qu'une telle démarche entraîne.

I am looking at multinational issuers who are deciding to offer their securities in Europe and in the United States. When they ask themselves whether they should add Canada on at the end, the answer is oftentimes no. We are often left out on a public offering because of an additional burden associated with meeting the Canadian requirements.

I am not saying that provincial regulation is the only reason why Canada is left out. However, the multitude of additional regulatory requirements which must be met by a foreign issuer in coming to Canada has led to decisions not to publicly offer securities in Canada.

Senator Kelleher: If this continues, which it probably will because of the globalization of markets, will this be harmful to Canada in the long run?

Mr. Sawiak: I cannot see it being beneficial, senator.

Senator St. Germain: Gentlemen, your report is really saying that the transaction costs are very, very minimal, as compared to the point brought up by Senator Austin and others here that this problem is far exceeded by the regulatory requirements. You were asked to study the costs, but the costs are not really the determining factor in going to a national security system. Is that correct?

Mr. Sawiak: The costs are not the sole factor. The costs are also relative to the issuer in question. There are certain costs which one must incur which should not be necessary at all.

Senator St. Germain: Would you say that these costs are really significant? Am I reading this wrongly in your report? These costs are basically not that large in the overall picture of things.

Mr. Sawiak: It depends on the costs. I think they are significant in some case.

Mr. Braithwaite: Against what are we measuring? That is always the question. Overall, the costs are not materially great compared against most numbers which we are discussing. There are additional costs which are documented and reflected in our report. Are these costs important overall? Are they in the order of magnitude of, say, 10 or 20 per cent against the issue? No, they are not material in that sense.

The Chairman: Mr. Sawiak and Mr. Braithwaite, thank you for coming today. You sparked our interest and many interesting questions. The committee will inevitably return to this subject again. Thank you for all your work. Please pass on to your colleagues and to your firms our thanks for their work and for your time.

Senators, we are adjourned until Thursday at our regular time when we will deal with the last three elements of our draft report on corporate governance — take-over bids, institutional investors, and the joint and several issue as raised by the CICA — before we send out that report for comments. We hope to deal with those three elements next week so that, the following week, we can send

Prenons l'exemple des émetteurs multinationaux qui décident d'émettre des titres en Europe et aux États-Unis. Lorsqu'ils se demandent s'ils devraient ajouter le Canada à leur liste, la réponse est souvent négative. Nous sommes souvent laissés de côté en raison du fardeau supplémentaire qu'impose le respect des exigences fixées par le Canada.

Je ne dis pas que la réglementation provinciale constitue la seule raison pour laquelle le Canada est laissé de côté. Les nombreuses exigences réglementaires qui doivent être satisfaites par un émetteur étranger interviennent dans la décision de ne pas faire d'émissions publiques au Canada.

Le sénateur Kelleher: Si cette tendance se maintient, et elle se maintiendra sans aucun doute en raison de la mondialisation des marchés, le Canada risque-t-il d'en subir les contrecoups à long terme?

M. Sawiak: Je ne vois pas comment il pourrait en profiter, sénateur.

Le sénateur St. Germain: Messieurs, votre rapport en fait laisse entendre que les coûts des opérations sont très, très minimes et que ce sont plutôt les exigences réglementaires, comme le sénateur Austin et d'autres ici l'ont indiqué, qui posent problème. On vous a demandé d'analyser les coûts, mais les coûts ne sont pas vraiment le facteur déterminant qui intervient dans la mise en place d'un système national de valeurs mobilières, n'est-ce pas?

M. Sawiak: Les coûts ne constituent pas le seul facteur. Cela dépend aussi de l'émetteur en question. Il y a certains coûts qui sont totalement inutiles.

Le sénateur St. Germain: Diriez-vous que ces coûts sont excessifs? Ai-je mal interprété votre rapport? Ces coûts ne sont pas vraiment élevés si l'on tient compte de l'ensemble de la situation.

M. Sawiak: Cela dépend des coûts. Je crois qu'ils sont excessifs dans certains cas.

M. Braithwaite: Mais par rapport à quoi? C'est toujours la question que l'on se pose. Dans l'ensemble, les coûts ne sont pas excessifs si on les compare à la plupart des chiffres que nous avons ici. Il y a des coûts connexes qui sont documentés et indiqués dans notre rapport. Est-ce que ces coûts sont dans l'ensemble excessifs? Est-ce qu'ils représentent, disons, 10 ou 20 p. 100 du montant de l'émission? Dans ce sens, ils ne sont pas tellement élevés.

Le président: Messieurs Sawiak et Braithwaite, je vous remercie d'être venus aujourd'hui. Vous avez soulevé de nombreuses questions intéressantes. Le comité se penchera inévitablement de nouveau sur cette question. Merci pour votre travail. Veuillez remercier aussi vos collègues et le cabinet pour lequel vous travaillez.

Nous nous réunirons jeudi, à l'heure prévue, pour examiner les trois derniers volets de notre rapport préliminaire sur la régie des sociétés — les offres publiques d'achat, les investisseurs institutionnels et la question de la responsabilité solidaire qui a été soulevée par l'ICCA —, avant de le soumettre pour fins d'analyse. Nous espérons nous pencher sur ces trois questions la

out the interim report and leave time to prepare the final report on corporate governance in June.

The committee adjourned.

semaine prochaine et soumettre, la semaine suivante, le rapport préliminaire à une analyse, ce qui nous donnera le temps de préparer, en juin, le rapport final sur la régie des sociétés.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From Gowling, Strathy & Henderson:

Mr. Grant V. Sawiak.

From Stikeman, Elliott:

Mr. William J. Braithwaite.

De Gowling, Strathy & Henderson:

M. Grant V. Sawiak.

De Stikeman, Elliott:

M. William J. Braithwaite.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, May 9, 1996
Thursday, May 30, 1996

Issue No. 4

Seventh and Eighth Proceedings on:
Examination of the present state of
the financial system in Canada.

APPEARING:
The Honourable Jane Stewart, P.C., M.P.,
Minister of National Revenue.

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 9 mai 1996
Le jeudi 30 mai 1996

Fascicule n° 4

Septième et huitième séances concernant:
Examen de l'état du
système financier canadien

COMPARAÎT:
L'honorable Jane Stewart, c.p., députée,
ministre du Revenu national.

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 9, 1996

(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, *in camera*, at 11:10 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kenny, Kirby, Simard and Stewart. (6)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada.

The committee reviewed draft sections of a report on corporate governance.

At 12:15 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, May 30, 1996

(10)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:10 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Kenny, Kirby, Perrault, P.C., and St. Germain, P.C. (6)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Jane Stewart, P.C., M.P., Minister of National Revenue.

WITNESSES:

From Customs Excise Union:

Mr. Mansel R. Legacy, President;
Ms Diane Lacombe, 1st National Vice-President;
Mr. Victor Dumesnil, 2nd National Vice-President;
Mr. Doug Kosakowski, 3rd National Vice-President; and
Mr. Wayne Mercer, 4th National Vice-President.

From the Department of National Revenue:

Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister;

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 9 mai 1996

(9)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 11 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kenny, Kirby, Simard et Stewart. (6)

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie, et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen du système financier canadien.

Le comité examine l'ébauche de certaines parties d'un rapport sur la régie des sociétés.

À 12 h 15, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 30 mai 1996

(10)

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Austin, c.p., Kenny, Kirby, Perrault, c.p., et St. Germain, c.p. (6)

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Jane Stewart, c.p., députée, ministre du Revenu national.

TÉMOINS:

De l'Union Douanes Accise:

M. Mansel R. Legacy, président;
Mme Diane Lacombe, première vice-présidente nationale;
M. Victor Dumesnil, deuxième vice-président national;
M. Doug Kosakowski, troisième vice-président national; et
M. Wayne Mercer, quatrième vice-président national.

Du ministère du Revenu national:

M. Pierre Gravelle, sous-ministre;

Mr. Allan J. Cocksedge, Assistant Deputy Minister, Customs Border Services Branch; and

Mr. William J. Crandall, Assistant Deputy Minister, Finance and Administration Branch.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada and more specifically its follow-up to Bill C-2 of the previous session, An Act to amend the Department of National Revenue Act.

Mr. Legacy made an opening statement and along with Messrs Kosakowski and Mercer answered questions.

It was moved, — THAT the document entitled *Revenue Canada's Administrative Consolidation - 1996 Update* presented by Customs Excise Union be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (see Appendix 5900/B1-SS-1.4"1").

The Minister then made an opening statement and along with Messrs Gravelle and Cocksedge answered questions.

At 1:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Allan J. Cocksedge, sous-ministre adjoint, Direction générale des services frontaliers des douanes; et

M. William J. Crandall, sous-ministre adjoint, Direction générale des finances et de l'administration.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen du système financier canadien et plus précisément du projet de loi C-2 de la session précédente, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national.

M. Legacy fait une déclaration liminaire et, avec MM. Kosakowski et Mercer, répond aux questions.

Il est proposé — QUE le document intitulé *L'unification administrative à Revenu Canada - Mise à jour 1996*, présenté par l'Union Douanes Accise figure en annexe au procès-verbal de ce jour (voir l'annexe 5900/B1-SS-1.4 «1»).

La ministre fait une déclaration liminaire et, avec MM. Gravelle et Cocksedge, répond aux questions.

À 13 h 05, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 30, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to continue its examination of the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, perhaps I should give you just a little of the background for today's hearing. In 1994, we dealt with Bill C-2, which, essentially, was meant to amend the National Revenue Act in order to put Taxation and Customs and Excise together. At the time of those hearings, the union members expressed some considerable concern on a number of elements of the merger. Because the committee was frankly quite taken with the testimony presented by the union at the time, the committee agreed to hear the union again a year or so later in order to get its assessment of how the integration had gone. In fact, it is now about a year and a half since the integration. We wanted to hear how the integration had gone and what had happened to their concerns, the things they were worried about when the legislation was going through Parliament. The intention was that, following that, the minister and the deputy minister would appear in response to the union's concerns. Incidentally, there is a different minister now, but the present deputy minister was the deputy when the bill originally went through.

This meeting today, then, is essentially fulfilling a commitment that we made to the union some 18 months ago, and we have before us members of the Customs Excise Union, headed by Mr. Mansel R. Legacy, president of the union.

Thank you, Mr. Legacy, for appearing with your colleagues. We have your brief, which I understand you are going to summarize for us, but for the record, as well as for the interests of members of the committee, would you would please begin by introducing the union members you have with you. We will then turn to the minister and the deputy minister.

Mr. Mansel R. Legacy, President, Customs Excise Union: Mr. Chairman and members of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, my name is Mansel Legacy. I am the national president of the Customs Excise Union. Just before I introduce my colleagues, I should tell you, Mr. Chairman, that CEUDA is one of 18 components that form the Public Service Alliance of Canada, which is the recognized collective bargaining agent for over 165,000 unionized federal employees.

In my capacity as national president of CEUDA, I represent about 10,000 government employees who occupy GST and customs positions in the Department of National Revenue.

To my immediate left is Victor Dumesnil, CEUDA's second national vice-president. Next to him is Wayne Mercer, the fourth national vice-president. On my right you will find Ms Diane Lacombe, CEUDA's first national vice-president, and, next to her,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 30 mai 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 11 heures afin de poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, je devrais peut-être vous expliquer un peu le contexte de l'audition d'aujourd'hui. Nous avons adopté en 1994 le projet de loi C-2, qui modifiait, en substance, la Loi sur le ministère du Revenu national de manière à fusionner les services Impôt et Douanes et Accise. Lors de notre examen du projet de loi, le syndicat a exprimé une profonde préoccupation à l'égard d'un certain nombre d'aspects de la fusion. Le comité avait été très impressionné par le témoignage du syndicat et il a été convenu que celui-ci comparaitrait de nouveau après un an, environ, afin de donner son évaluation de la manière dont l'intégration s'était faite. Il a été maintenant écoulé, en fait, près de 18 mois depuis la fusion. Nous sommes désireux de savoir comment les choses se sont passées, ce qui a été fait vis-à-vis des sujets qui préoccupaient le syndicat au moment de l'étude du projet de loi au Parlement. Il a été entendu que le ministre et le sous-ministre comparaitraient ensuite pour répondre aux positions du syndicat. Je signale d'ailleurs qu'un ministre différent détient maintenant ce portefeuille, mais le sous-ministre actuel était déjà en poste lors de l'adoption du projet de loi.

Donc, la séance d'aujourd'hui concrétise l'engagement que nous avons donné au syndicat il y a 18 mois environ, et nous recevons donc la délégation de l'Union Douanes Accise dirigée par M. Mansel R. Legacy, le président du syndicat.

Monsieur Legacy, merci d'être venu avec vos collègues. Nous avons votre mémoire, dont je crois savoir que vous allez le résumer, mais j'aimerais que vous commenciez par nous présenter les membres du syndicat qui vous accompagnent, aux fins du procès-verbal et pour l'information des membres du comité. Nous entendrons ensuite la ministre et le sous-ministre.

M. Mansel R. Legacy, président, Union Douanes Accise: Monsieur le président et membres du comité sénatorial permanent des banques et du commerce, je me nomme Mansel Legacy. Je suis le président national de l'Union Douanes Accise. Avant de vous présenter mes collègues, je voudrais simplement vous indiquer, monsieur le président, que la CEUDA est l'un des 18 éléments constitutifs de l'Alliance de la fonction publique du Canada, qui est l'agent négociateur reconnu pour plus de 165 000 fonctionnaires fédéraux syndiqués.

En ma capacité de président national de la CEUDA, je représente près de 10 000 fonctionnaires des services TPS et Douanes du ministère du Revenu national.

Mon voisin de gauche est Victor Dumesnil, deuxième vice-président national de la CEUDA. À côté de lui se trouve Wayne Mercer, le quatrième vice-président national. À ma droite, vous avez Mme Diane Lacombe, première vice-présidente nationale de

Douglas Kosakowski, the third national vice-president. That actually makes up the national executive for the union.

I should like to draw to your attention, Mr. Chairman, the fact that Mr. Dumesnil and Mr. Mercer are both with Excise-GST at Revenue Canada, while Ms Lacombe and Mr. Kosakowski are both uniformed customs inspectors at Revenue Canada. All are fully conversant with the daily operations and responsibilities of the Excise-GST and Customs employees represented by the Customs Excise Union.

Mr. Chairman, before I continue, I should like to comment that we feel it is both a privilege and an honour to appear before you on the subject matter of Bill C-2, an Act to Amend the Department of National Revenue Act. As you are aware, it has been more than two years since Bill C-2 received Royal Assent and we cannot be more pleased that you have agreed to hear our testimony on this matter.

We should also like at this time to compliment the new minister, The Honourable Jane Stewart, for agreeing to testify before this committee so early in her mandate. As should be expected, our presentation today will be very critical, and we commend the new minister for her willingness to appear before the committee jointly with this union.

Mr. Chairman, as senators will likely recall, Bill C-2 received Royal Assent on May 12, 1994, allowing for what we have since labelled a shotgun wedding of Revenue Canada, Customs and Excise, with Revenue Canada, Taxation. The enactment of Bill C-2 came much to the disappointment of the Customs and Excise Union, since we had undertaken an extensive and expensive lobbying campaign in order to build a strong opposition to the bill.

Our concern then was that the role of customs inspectors should not be confused with that of tax administrators, or diluted by allowing customs inspectors from Revenue Canada, Customs and Excise, to be integrated with some 30,000 tax administration employees of Revenue Canada, Taxation. Mr. Chairman, quite obviously we were extremely troubled about this government's attempt to erode the rich law enforcement tradition of Canada Customs by surrendering legislative authority over Canada Customs to bureaucratic tax administrators with no community of interest or experience in customs enforcement.

Senators may also recall that, aside from addressing issues surrounding Canada Customs, serious questions were raised about the announced savings that would be realized from the amalgamation of Revenue Canada, Customs and Excise with Revenue Canada, Taxation.

As is often the case, the motivation that has brought us together here today is founded primarily on the issue of accountability. Given the history of what is now called the Administrative Consolidation project and our objective here today, the matter begs two questions: First, have the government's commitments, announced during efforts to sell Bill C-2 to Parliament, been honoured? If so, to what extent? Second, have savings been

la CEUDA et, à ses côtés, M. Douglas Kosakowski, le troisième vice-président national. C'est en fait le bureau exécutif national au complet.

Je voudrais attirer votre attention, monsieur le président, sur le fait que M. Dumesnil et M. Mercer sont tous deux employés du service Accise/TPS de Revenu Canada, tandis que Mme Lacombe et M. Kosakowski sont des inspecteurs des douanes en uniforme. Tous connaissent parfaitement les activités quotidiennes et les responsabilités des employés du service Accise/TPS et du service Douanes représenté par l'Union Douanes Accise.

Monsieur le président, avant de poursuivre, je tiens à dire que c'est pour nous un privilège et un honneur que de comparaître devant vous au sujet du projet de loi C-2, Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu national. Comme vous le savez, cela fait plus de deux ans que le projet de loi C-2 a reçu la sanction royale et nous sommes ravis que vous ayez accepté de nous entendre sur cette question.

Je voudrais également profiter de cette occasion pour féliciter la nouvelle ministre, l'honorable Jane Stewart, d'avoir accepté de venir témoigner devant le comité si peu de temps après son entrée en fonction. Comme il fallait s'y attendre, le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui a un caractère critique et nous savons gré à la ministre d'avoir consenti à comparaître devant le comité en même temps que l'Union.

Monsieur le président, vous vous souviendrez que le projet de loi C-2 a reçu la sanction royale le 12 mai 1994, autorisant ce que nous avons qualifié de mariage forcé entre Revenu Canada, Douanes et Accise et Revenu Canada, Impôt. L'adoption du projet de loi C-2 a fortement déçu l'Union Douanes Accise, puisque nous avions entrepris à grands frais une vaste campagne d'opposition au projet de loi.

Notre souci alors était d'éviter que le rôle des inspecteurs des douanes soit confondu avec celui des administrateurs fiscaux, ou dilué par l'intégration des inspecteurs des douanes de la division Douanes et Accise aux quelque 30 000 administrateurs fiscaux de la division Impôt. Monsieur le président, nous étions naturellement très troublés par cette tentative du gouvernement de saper cette longue et riche tradition d'exécution des lois par Douanes Canada en cédant l'autorité législative sur Douanes Canada à des bureaucrates fiscaux n'ayant aucune communauté d'intérêt avec les douaniers ni aucune expérience des douanes.

Les sénateurs se rappelleront également que, outre la problématique propre à Douanes Canada, nous avons émis de sérieuses réserves quant aux économies que permettrait de réaliser la fusion des divisions Douanes et Accise et Impôt de Revenu Canada.

Comme c'est souvent le cas, ce qui nous amène ici aujourd'hui est principalement une affaire de reddition de comptes. Étant donné l'historique de ce que l'on appelle maintenant l'unification administrative et vu la raison d'être de notre présence ici aujourd'hui, deux questions s'imposent: premièrement, est-ce que les engagements donnés par le gouvernement au Parlement dans le but de faire adopter le projet de loi C-2 ont été tenus? Si oui,

realized from the shotgun wedding of Revenue Canada, Customs and Excise with Revenue Canada, Taxation?

Unfortunately, Mr. Chairman, and this should not come as much of a surprise, our response is not overly positive. In fact, both senators and the government should not find it surprising that our position here today is more negative than it is positive. In our opinion, administrative consolidation has been a misadventure in the making without a plan since inception.

Mr. Chairman, the government has neither goals, nor focus, nor any real direction, so far as the nation's tax administration and border protection are concerned. Our position is thoroughly detailed in our 30 page brief which has been given out to the senators over the past two days.

Mr. Chairman, given that copies of our brief were provided to the senators in advance and that our time here is limited, may I make a request that you agree to appending our brief to the minutes of today's meeting?

The Chairman: Yes, Mr. Legacy. We said to you before that we would do that.

Mr. Legacy: Thank you. We will then dedicate the remainder of our time for questions and answers, until the minister takes the floor to testify.

We should like to advise you that we have also prepared, and attached as an appendix to our brief, a number of what we feel are critical questions we wish to bring to your attention. We trust that you will take an interest in them and raise them with the minister here this morning. These questions are included in the brief as Appendix A, "Questions Regarding the Status of Administrative Consolidation at Revenue Canada in Keeping with Previous Government Commitments."

In closing, Mr. Chairman, once again we wish to thank you for agreeing to hear us today. My colleagues and I will be more than pleased to answer any questions senators may have.

The Chairman: Thank you, Mr. Legacy. Before turning to Senator St. Germain, who will ask you the first set of questions, may I just ask you one sort of broad question? Having read the brief that you presented, may I ask what you think the two or three biggest problems are as a result of the integration, and, conversely, looking at the other side of the coin so to speak, can you tell us what the two or three benefits are?

Mr. Legacy: Mr. Chairman, I will try to answer both those questions. As we had explained in general terms within our brief, we see that there is no community of interest between Customs and Excise, more on the customs side, and Revenue Canada Taxation. In our opinion, in such a large department, since the actual merger the customs side of the house is not getting the proper attention we feel it should. We see that the collection of revenue seems to be the motivating factor, and there is not enough attention to the enforcement part of the job of customs inspectors.

As we stated in the brief, there are now going to be closures of over 100 customs inland ports. We are going to see more technology coming in. Now that the theory of voluntary

dans quelle mesure? Deuxièmement, est-ce que le mariage forcé de Revenu Canada, Douanes et Accise et de Revenu Canada, Impôt a produit des économies?

Malheureusement, monsieur le président, et cela ne vous surprendra guère, notre réponse à cette question n'est pas très positive. En fait, la position que nous exprimons aujourd'hui est davantage négative que positive, et cela ne devrait surprendre ni les sénateurs ni le gouvernement. À notre sens, l'unification administrative est depuis le départ une mésaventure improvisée.

Monsieur le président, le gouvernement n'a ni objectif, ni plan ni orientation réelle sur le plan de l'administration fiscale et de la protection frontalière du pays. Nous expliquons notre position en détail dans les 30 pages du mémoire qui a été distribué aux sénateurs au cours des deux derniers jours.

Monsieur le président, vu que vous avez disposé par avance du texte de notre mémoire et que le temps nous est compté, puis-je vous demander d'annexer le mémoire au procès-verbal de la séance d'aujourd'hui?

Le président: Oui, monsieur Legacy. Nous vous en avons déjà donné l'assurance.

M. Legacy: Je vous remercie. Nous allons donc consacrer le restant de notre temps avant la comparution de la ministre à répondre à vos questions.

Je signale que nous avons également rédigé une liste de questions essentielles que nous voulons porter à votre attention et que nous avons annexées à notre mémoire. Vous les trouverez à l'Annexe A: «Questions relatives au progrès de l'unification administrative à Revenu Canada, compte tenu des engagements pris par le gouvernement précédent».

Pour terminer, monsieur le président, nous voulons encore une fois vous remercier de nous recevoir aujourd'hui. Mes collègues et moi serons plus que disposés à répondre à toutes vos questions.

Le président: Je vous remercie, monsieur Legacy. Avant de donner la parole au sénateur St. Germain, qui vous posera la première série de questions, pourrais-je vous en poser une de nature un peu générale? Ayant lu votre mémoire, j'aimerais savoir quels sont, à votre avis, les deux ou trois problèmes majeurs engendrés par l'unification et, de l'autre côté de la médaille en quelque sorte, quels sont les deux ou trois avantages majeurs?

M. Legacy: Je vais tenter de répondre à ces deux questions, monsieur le président. Comme nous l'avons expliqué en termes généraux dans notre mémoire, nous ne percevons aucune communauté d'intérêt entre Douanes et Accise et Revenu Canada, Impôt, et surtout pas entre Douanes et Impôt. À notre sens, dans un ministère aussi gros, le secteur Douanes est négligé depuis la fusion. Nous constatons que la perception de recettes semble être la motivation première et l'on ne prête pas suffisamment attention au volet exécution des lois du travail des douaniers.

Comme nous l'avons indiqué dans le mémoire, on va maintenant fermer plus de 100 bureaux intérieurs des douanes. On va faire appel davantage à la technologie. Maintenant que la

compliance seems to be the order of the day, quite frankly, as a former customs inspector, I have to say that voluntary compliance works with the honest people and it always has. It never has worked with the dishonest people and it never will. Although we like to think as Canadians that we are a fairly honest society, and for the most part we are, there is an element within our society, and it is growing, of real dishonesty. I am not really talking at this point about the bottle of liquor or the carton of cigarettes or the extra sheets and pillow case that may be smuggled across the border.

We are now in the day and age that smuggling for profit is what we should be looking at. As we see every day on television and read in the newspapers, more and more contraband seems to be coming into the country in the way of firearms, drugs and so forth.

We believe, and have always believed, that the customs side should be separate. We even put on what we thought was a very substantive campaign to bring to the attention of the public and of the politicians that there needs to be a separate venue for the customs side of the house, that it simply cannot function within the tax administration.

That would be the primary problem that we have.

From a positive side, being fair, from a taxation point of view, service to the client will be improved. We believe that there will be some opportunity for people who are in fact working in the department, although most of the opportunity seems to be going once again to the taxation side of the house. Service to the client, service to the public, from a taxation point of view, certainly has some bearing on this from a positive point of view.

The Chairman: I have just one other question which relates to your testimony of two years ago. At that point you were seeking to have customs officers made peace officers. As you recall, some of the police associations actually appeared on your behalf on that question. This is not covered in detail in your brief. Can you tell me, for the record, what has happened on that question?

Mr. Legacy: Yes. I should explain, first of all, that customs inspectors are peace officers under the Criminal Code for the purposes of enforcing the Customs Act.

The Chairman: Right.

Mr. Legacy: However, we do not have any peace officer status, for example, under the Criminal Code or with respect to the various highway traffic acts, or those kinds of legislation. When we were here about a year and a half ago, the best example we could present to the committee was the fact of impaired drivers at the border.

The Chairman: Right. That was the example that you used.

Mr. Legacy: Yes. We will use it again today because I think it is the prime example. Many of our border crossings are obviously near some major centres, and some not so major, but during the hours of 12 midnight to 4:00 in the morning, we do encounter numbers of drunk drivers, or drivers who are

théorie de l'observation volontaire est devenue le mot d'ordre... très franchement, en tant qu'ancien inspecteur des douanes, je dois dire que l'observation volontaire marche avec les gens honnêtes et l'a toujours fait. Elle n'a jamais marché avec les gens malhonnêtes et ne le fera jamais. Bien que nous soyons portés à penser, en tant que Canadiens, que nous sommes une société relativement honnête, et c'est vrai dans l'ensemble, il existe en son sein un élément — et qui va croissant —, de réelle malhonnêteté. Je ne parle pas ici de la bouteille d'alcool ou de la cartouche de cigarettes ni de la paire de draps et de taies d'oreiller surnuméraires qu'un voyageur peut avoir dans ses bagages en franchissant la frontière.

À l'époque où nous vivons, c'est la contrebande lucrative qu'il faut combattre. Comme on peut le voir à la télévision et le lire dans les journaux chaque jour, la contrebande d'armes à feu, de drogues et cetera va s'amplifier.

Nous pensons, et avons toujours pensé, que le volet douanes devrait rester distinct. Nous avons même monté ce que nous considérons comme une campagne de grande envergure pour faire comprendre au public et aux politiciens la nécessité d'une structure séparée des douanes, lesquelles ne peuvent tout simplement pas fonctionner à l'intérieur de l'administration de l'impôt.

C'est là le problème majeur que nous discernons.

Sur le plan des avantages, il faut être juste et reconnaître que le service aux contribuables, sur le plan impôt, sera amélioré. Les fonctionnaires du ministère, surtout du côté impôt, encore une fois, auront la possibilité d'offrir un meilleur service. Le service au client, le service au public, sur le plan impôt, représente certainement un élément positif.

Le président: J'ai juste une autre question, qui porte sur votre témoignage d'il y a deux ans. Vous demandiez alors que les agents des douanes reçoivent le statut d'agents de la paix. Vous vous souviendrez que certains syndicats de police sont même venus vous appuyer à cet égard. Vous ne parlez guère de cet aspect dans votre mémoire. Pouvez-vous me dire ce qu'il est advenu de cette demande?

M. Legacy: Oui. Je dois d'abord vous expliquer que les inspecteurs des douanes sont des agents de la paix, en vertu du Code criminel, aux fins de l'application de la Loi sur les douanes.

Le président: Oui.

M. Legacy: Cependant, nous n'avons pas le statut d'agents de la paix lorsqu'il s'agit d'exécuter le Code criminel ou les diverses lois sur la circulation routière, ou ce genre de législation. Lorsque nous avons comparu ici il y a 18 mois environ, le meilleur exemple que nous pouvions vous donner, était le cas des conducteurs en état d'ébriété à la frontière.

Le président: Exact. C'est l'exemple que vous avez utilisé.

M. Legacy: Oui. Nous le reprenons aujourd'hui, car c'est l'exemple le plus parlant. Bon nombre de nos postes frontières sont évidemment situés près d'agglomérations, grandes et moins grandes, et entre minuit et 4 heures du matin, nous voyons passer nombre de conducteurs en état d'ébriété ou aux facultés

impaired. We have no authority either to stop them or to hold them, if they are Canadian citizens, unless they have violated the Customs Act, which means that the best we can do is in fact let them go and phone the city police or phone the RCMP, whichever has the actual jurisdiction. That is just one example of the need for us to be covered further under the Criminal Code.

The Chairman: Thank you. I will now call on Senator St. Germain.

Senator St. Germain: I would just thank Mr. Legacy and the others who are appearing before us here this morning for their brief. I have gone through it. It is a good brief.

Supplementary to the question about policing, in the event that you were given that authority, would your people require additional training, or do you feel that the training that you receive now would be adequate for you to enforce the Criminal Code? If you can enforce the Criminal Code, logically, you can enforce any highway traffic act.

Mr. Legacy: It certainly would require training in some areas, depending on how extensive the actual powers would be under the Criminal Code. A report was commissioned by the department, by Mr. Roger Tassé, who may be familiar to the honourable senators. He was formerly the Deputy Minister of Justice.

We met with Mr. Tassé, and in asking us certain questions about the Criminal Code, he was looking at that point to see what areas of the Criminal Code might be applicable or required. Our response was that it would be more feasible to grant full peace officer status under the Criminal Code and then regulate those functions that we would be responsible for.

Very simply put, if we were to be given certain powers specified under the Criminal Code, then, if the department found that they were too few or too many, we would have to go through, once again, the process of legislation. However, if we were given full peace officer status and then regulated, a simple order of council could either add to or take away from what actual powers we would be responsible for.

Senator St. Germain: Seeing that it is not happening, as a former police officer, I cannot visualize how you would graduate the responsibilities, but maybe it is possible.

My next question also relates to the enforcement side. It relates to the gun control scenario that we have just gone through, which I am sure you are familiar with.

Mr. Legacy: Yes.

Senator St. Germain: The government is seeking to bring more rigid controls into the utilization and the ownership of guns, but some of us feel that in some ways their approach has been an attack on law-abiding citizens, in that one of the greatest concerns was the aspect of smuggling, which your particular area of responsibility is directly part of. As customs officers, you say that you cannot do your job adequately if you are not peace officers. Am I quoting you correctly that you cannot do your job effectively in controlling the border without peace officer status

amointries. Nous n'avons aucun pouvoir de les arrêter ou de les détenir, s'ils sont citoyens canadiens, à moins qu'ils n'aient contrevenu à la Loi sur les douanes, ce qui signifie que le mieux que nous puissions faire, c'est de les laisser repartir et appeler la police municipale ou la GRC, selon les cas. Ce n'est qu'un exemple de l'utilité qu'il y aurait pour nous d'être davantage couverts par le Code criminel.

Le président: Je vous remercie. Je donne maintenant la parole au sénateur St. Germain.

Le sénateur St. Germain: Je tiens à remercier M. Legacy et ses collègues du mémoire qu'ils nous ont remis. Je l'ai lu et c'est un bon mémoire.

Toujours sur la question du statut de policier, si vous l'obteniez, est-ce que les douaniers auraient besoin d'une formation supplémentaire ou bien pensez-vous que celle qu'ils possèdent déjà leur suffirait pour appliquer le Code criminel? Si vous avez le pouvoir d'appliquer le Code criminel, vous avez celui d'appliquer tout code de la route.

M. Legacy: Il faudrait certainement une formation dans certains domaines, selon l'étendue des pouvoirs qui seraient confiés aux douaniers en vertu du Code criminel. Un rapport a été commandé par le ministère à M. Roger Tassé, que vous connaissez peut-être. Il était anciennement sous-ministre de la Justice.

Nous avons rencontré M. Tassé et les questions qu'il nous a posées visaient à déterminer quels éléments du Code criminel seraient concernés ou requis. Notre réponse a été qu'il serait plus pratique d'accorder aux douaniers le statut complet d'agents de la paix en vertu du Code criminel et de préciser ensuite par règlement les fonctions dont nous serions chargés.

Pour dire les choses simplement, si nous recevions certains pouvoirs prévus par le Code criminel et si le ministère les jugeait ensuite trop importants ou trop restreints, il faudrait de nouveau modifier la loi. En revanche, si nous recevions le statut complet d'agent de la paix et si l'on précisait par règlement les fonctions, il suffirait d'un décret pour élargir ou restreindre les pouvoirs qui nous sont confiés.

Le sénateur St. Germain: En tant qu'ancien policier, j'ai du mal à voir comment on pourrait graduer les responsabilités, mais c'est peut-être possible.

Ma question suivante porte également sur le contrôle d'application des lois. Il s'agit du contrôle des armes à feu qui vient de faire l'objet d'une loi, comme vous le savez sans aucun doute.

M. Legacy: Oui.

Le sénateur St. Germain: Le gouvernement cherche à contrôler davantage l'utilisation et la propriété des armes à feu, mais nous sommes un certain nombre à considérer que sa méthode revient à pénaliser les citoyens respectueux des lois, en ce sens que l'une des préoccupations majeures était la contrebande, activité qui vous intéresse directement. Vous dites que vous ne pouvez faire correctement votre travail de douanier si vous n'avez pas le statut d'agent de la paix. Ai-je bien saisi votre position, à savoir que vous ne pouvez contrôler efficacement la frontière et le

in bringing about effective control of the movement of firearms at the border? Have you got a comment on that?

Mr. Legacy: Yes. Of course, the movement of firearms at the border is only one aspect of it. Quite obviously, we see the gun seizures that take place at the borders and we see the smuggled guns coming in. With respect to the actual gun control bill, we are on record as not being partisan towards either one side or the other of that debate. We are nonpartisan. Our position is simply that, whatever the bill states and whatever the final legislation is, we will certainly do the job that has to be done.

We see so many smuggled guns coming in that we find that, with our status and with the voluntary compliance theory, we have a very difficult time in some areas to do our job properly, mostly in isolated ports or very volatile ports, where there is a high degree of criminality, such as the Windsor-Detroit border. Most of our officers are at times afraid to do their job because they have very poor self-defence training. We are not armed in certain areas.

I should say for the record that the Customs Excise Union does not espouse full arming of customs inspectors right across the country, but we do feel that there are certain areas and certain groups that work within Canada Customs that should be armed, such as the drug teams and those who work the dangerous borders and so forth. We do not believe, however, in the wholesale arming of customs inspectors at this time.

Senator St. Germain: Your U.S. counterparts, though, have full peace officer authority for arrest and detention, as opposed to the authority you have.

Mr. Legacy: Yes, I believe they do. That actually touches on something else. In many areas, we rely on foreign nationals to protect our officers — for example, the U.S. customs inspectors. I tour on a regular basis right across the country. I tour the isolated ports and I tour the Yukon-Alaska border, and so forth. We get to speak to our U.S. counterparts. They tell us that they are very fond of their Canadian counterparts, but they cannot bring their guns into Canada. Therefore, much as they would like to help, they will refuse to come in and help our officers in any kind of dangerous situation, when they have to leave their sidearms at home.

While there is a perception that we do get some protection from U.S. officers, I know from speaking to them personally that they have no intention of coming to the aid of customs inspectors in Canada, unless they can bring their side arms with them and, of course, there is a prohibition on that.

Senator St. Germain: Therefore, basically, what you are saying is, if the onus of responsibility became greater on you for greater control, and if we became that much more restrictive in this country in regard to firearms — with the flow of firearms inevitably and increasingly coming into the country from the U.S. — you believe this would place more emphasis on the need for you to be given the authority of full peace officers and possibly being armed?

passage des armes à feu sans jour du statut d'agent de la paix? Pouvez-vous nous en parler?

M. Legacy: Oui. Bien entendu, le passage d'armes à feu à la frontière n'est qu'un des aspects. De toute évidence, nous voyons les saisies d'armes à feu qui interviennent à la frontière et nous voyons également la contrebande qui se pratique. Pour ce qui est de la Loi sur le contrôle des armes à feu elle-même, nous n'avons pris parti ni pour ni contre dans ce débat. Nous sommes neutres. Notre position est simplement que nous ferons le travail qui est à faire, quoi que dise le projet de loi et la loi finalement adoptée.

La contrebande d'armes à feu est tellement répandue et notre statut et la théorie de l'observation volontaire font que nous avons du mal à faire un travail correct, principalement aux postes frontières isolés ou aux postes «chauds», là où la criminalité est forte, comme à la frontière Windsor-Détroit. La plupart de nos agents ont parfois peur de faire leur travail car ils sont très mal formés à l'autodéfense. Dans certains endroits, nous ne sommes pas armés.

Je précise bien que l'Union Douanes Accise ne demande pas que tous les inspecteurs des douanes soient armés, d'un bout à l'autre du pays, mais nous considérons que ce devrait être le cas dans certaines régions et de certains groupes au sein de Douanes Canada, notamment les équipes spécialisées dans la drogue et les douaniers affectés aux postes frontières dangereux et cetera. Cependant, nous ne sommes pas partisans, à l'heure actuelle, d'armer la totalité des inspecteurs des douanes.

Le sénateur St. Germain: Mais vos homologues américains ont pleinement le statut d'agents de la paix et peuvent procéder à des arrestations et détentions, contrairement à vous?

M. Legacy: Oui, je pense. Cela m'amène à autre chose. Dans maintes régions, nous dépendons de ressortissants étrangers pour protéger nos agents — par exemple, les inspecteurs des douanes américains. Je fais fréquemment des tournées à travers le pays. Je me rends dans les ports isolés et sur la frontière entre le Yukon et l'Alaska, et cetera. Il m'arrive de parler à nos homologues américains. Ils nous disent qu'ils apprécient beaucoup leurs homologues canadiens, mais qu'ils ne peuvent introduire leurs armes au Canada. Par conséquent, autant ils aimeraient nous aider, autant ils refusent d'intervenir et d'appuyer nos agents dans toute situation dangereuse s'ils doivent laisser de l'autre côté leurs armes.

Donc, si d'aucuns pensent que les agents américains nous offrent une protection, je sais, pour leur avoir parlé personnellement, qu'ils n'ont nulle intention de venir à la rescousse des douaniers canadiens à moins de pouvoir emporter leurs armes avec eux, ce qui est évidemment interdit.

Le sénateur St. Germain: Vous dites donc, en substance, que si l'on vous demande d'exercer un contrôle plus serré et si nous adoptons une attitude beaucoup plus restrictive dans notre pays à l'égard des armes à feu — avec le nombre croissant d'armes à feu qui vont inévitablement être introduites chez nous en provenance des États-Unis — il devient d'autant plus nécessaire pour vous d'avoir le statut d'agents de la paix à part entière et, éventuellement, d'être armés?

Mr. Legacy: That is just one aspect of it. We have the authority now to seize the weapons and so forth. I think another aspect of it is the resources to look at these things. While we seize guns at the border that are hidden in transport trucks or in tourist baggage, once again, we have to look at the real problem, which is smuggling for profit. Smuggling for profit is not coming across at the recognized border crossings. It is coming across where there are no customs inspectors, where we have miles and miles of undefended border with no border patrol, and it is coming in on the East Coast and the West Coast by the shiploads. We simply do not have the resources. We see whatever resources we do have being slowly chipped away.

Senator St. Germain: I agree with you completely on the points that you have brought forward. The area that I have problems with is that you spoke of the goals or the focus of the government. I do not know how long this particular bill, Bill C-2, was in the making, but I am sure the it goes back through various administrations.

As to rationalization, governments have no alternative to trying to cut back, as far as I am concerned. The only course they can follow is to deal with the deficit and the debt. I think we are in agreement on that. If a rationalization was not to take place, have you any suggestions as to how the government could reduce costs? I happen to be a staunch supporter of reduction of the deficit and the debt, and I think what they are trying to do here, through consolidation and through efficiencies and reducing the number of deputy ministers, is good. I realize that you suggest in your brief that it has not reduced expenditures, but I am sure that it has, because I was part of the previous government up to 1988 and I know what we had to do at the time and what the government of the day is doing, and I applaud them for what they are doing in certain areas. The minister is going to speak later and may comment on that.

I ask you, in the spirit of deficit and debt reduction, which you agree with, how could these efficiencies be accomplished? How could the deficit and the debt be reduced to make government more efficient?

Mr. Legacy: The previous government came very close to doing what we felt should have been done a long time ago, and that is to have a department of public security. I just want to mention that. Of course, that went by the wayside when the new government took over.

To reduce the debt is necessary, of course. We agree as well because we all pay income tax and other taxes and we know that it is very hard in this day and age. We do believe that the consolidation on the tax side has been successful to some extent in cutting costs. However, there is another aspect to it. Reducing debt does not always mean that you have to cut costs; it can simply mean collecting the money that is owed to the government, and there is a tremendous amount of money right now that is uncollected with the GST and so forth, not to mention the underground economy, which we do not even have a figure on. Once again, we are talking resources and we are talking about doing the job we were hired to do.

M. Legacy: Ce n'est qu'un aspect parmi d'autres. Nous avons déjà le pouvoir de saisir les armes et cetera. Les ressources dont nous disposons pour effectuer ce travail sont un autre aspect. Nous saisissons à la frontière les armes cachées dans des camions ou les bagages de touristes, mais le réel problème n'est pas là, c'est celui de la contrebande lucrative. Ceux qui font de la contrebande pour le profit ne franchissent pas la frontière aux points de passage autorisés. Les armes passent là où il n'y a pas de douaniers, n'importe où le long des milles et des milles de frontière non gardée et non patrouillée, et elles arrivent par navires entiers dans les ports de la côte Est et de la côte Ouest. Nous n'avons tout simplement pas les ressources voulues et celles dont nous disposons sont graduellement démantelées.

Le sénateur St. Germain: Je suis tout à fait d'accord avec vous sur les aspects dont nous venons de traiter. Là où je suis moins d'accord, c'est lorsque vous parlez des objectifs ou de l'orientation du gouvernement. Je ne sais pas pendant combien de temps ce projet de loi, le projet de loi C-2, a été en préparation, mais je suis sûr que son origine remonte à plusieurs gouvernements.

Pour ce qui est de la rationalisation, les gouvernements n'ont d'autre choix que d'opérer des coupures, à mon avis. Ils ne peuvent faire autrement que de s'attaquer au déficit et à la dette. Je pense que nous sommes d'accord là-dessus. Hormis la rationalisation, que pourrait faire le gouvernement pour réduire les coûts, selon vous? Il se trouve que je suis fervent partisan de la réduction du déficit et de la dette et je pense que ce qu'il a essayé de faire ici, par l'unification et les économies d'échelle et la réduction du nombre de sous-ministres, est bon. Je sais bien que vous dites dans votre mémoire qu'il n'a pas réduit les dépenses, mais je suis persuadé du contraire, car j'ai fait partie du gouvernement précédent jusqu'en 1988 et je sais ce qu'il a fait à l'époque et je sais ce que fait le gouvernement actuel, et je l'applaudis pour cela. La ministre comparaitra tout à l'heure et pourra en parler.

Je vous demande donc comment ces économies, qui sont nécessaires en vue de réduire le déficit et la dette, pourraient être réalisées autrement? Comment peut-on réduire le déficit et la dette et rendre l'administration publique plus efficiente?

M. Legacy: Le gouvernement précédent a été à un doigt de faire ce qu'il aurait fallu faire depuis longtemps, à notre avis, à savoir ériger un ministère de la Sécurité publique. Je tiens simplement à le mentionner. Évidemment, ce projet est tombé à l'eau lorsque le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir.

La réduction de la dette est impérative, bien évidemment. Nous sommes tout à fait d'accord, car nous payons tous l'impôt sur le revenu et les autres taxes et nous savons combien c'est dur par les temps qui courent. Nous pensons que l'unification du côté impôt a permis de réaliser certaines économies. Cependant, il y a encore un autre aspect. La réduction de la dette ne signifie pas nécessairement qu'il faille réduire les dépenses; il peut suffire de faire rentrer l'argent qui est dû au gouvernement, et il y a actuellement des impayés énormes au niveau de la TPS et cetera, sans parler de l'économie clandestine, que l'on ne parvient même pas à chiffrer. Encore une fois, nous parlons de ressources et nous parlons de faire le travail que l'on nous a engagés pour accomplir.

I believe just a brief comment from one of my colleagues will give you some idea of what kind of money is not being collected by the government.

Mr. Wayne Mercer, Fourth National Vice-President, Customs Excise Union: One of the things the department thought they would do was to invest money in setting up a collection call centre in a place called Saint Stephen, New Brunswick. That centre cost in excess of \$1.5 million to be set up, while at the very time we had a location in Summerside, Prince Edward Island, with a fully trained staff, all the equipment and everything else, with uneven workloads. We could have put that centre in Summerside, been more cost effective and produced more.

That centre was supposed to work jointly with GST accounts outstanding and small-balance income tax accounts. In March, when I visited the centre, all 18 employees were working strictly GST accounts. There was no cross-over; there was no money being saved.

In Summerside, we had uneven workloads, instead of travelling flat-line where everybody is working at their optimum; yet they spent \$1.5 million setting up a centre in the province of New Brunswick, when we could have done it with the work force and the equipment and the technology we already had to do it.

Senator St. Germain: I can understand what you are saying. This is one of the anomalies of the country. I sat in government and I saw how the government tries to create or tries to dispense job opportunities across the country through government departments. That is a debate that could go on for a very long time, as to whether or not the government should have everything here in Ottawa. I am from British Columbia and the greatest curse I have when I go home is that we send you people to Ottawa, and as opposed to representing us in Ottawa, they are representing Ottawa to us. I know that argument.

The illegal activities that are going on, Mr. Legacy, must be dealt with, but, in all fairness, the government has a responsibility. I do not think you can compare the two things. If there is an underground economy, we have to deal with that. That money should be paid and should be collected and we should do everything we can to mitigate it. That does not absolve the department of its obligation to try to improve its efficiency.

Much as I support you on your law enforcement side and your customs side, the argument that taxes are not being collected does not, I think, reduce the responsibility of the minister, who is sitting in here this morning, to try to make her department as efficient as possible through reduction of deputy ministers. Much as I like most deputy ministers, I still think that two in a department is generous, especially when various other heads of departments are created when you have an extra deputy minister. So, obviously, this will have to take place, if we are going to improve the efficiency.

With that, I thank you for your comments. If there is anything else during the course of this meeting that we can help you with, we would be glad to try.

Je pense qu'une courte intervention de l'un de mes collègues vous donnera une petite idée des montants que le gouvernement laisse échapper.

M. Wayne Mercer, quatrième vice-président national, Union Douanes Accise: Le gouvernement a décidé d'investir de l'argent dans la création d'un centre téléphonique de recouvrement dans une localité appelée Saint Stephen, au Nouveau-Brunswick. Ce centre a coûté plus de 1,5 million de dollars à installer, alors que nous avions déjà un centre à Summerside, dans l'Île-du-Prince-Édouard, disposant d'un personnel pleinement formé, de tout le matériel et de tout le nécessaire, et dont la charge de travail est irrégulière. Si l'on avait établi ce centre à Summerside, il aurait coûté bien moins cher et aurait été plus productif.

Ce centre était censé travailler conjointement sur les comptes en souffrance de TPS et les petits comptes d'impôt sur le revenu. En mars, lorsque j'ai visité le centre, les 18 employés travaillaient exclusivement sur les comptes de TPS. Il n'y avait pas de recouvrement, il n'y avait aucune économie.

À Summerside, nous avons une charge de travail irrégulière, au lieu que chacun travaille régulièrement à son niveau optimum; pourtant, ils sont allés dépenser 1,5 million de dollars pour ouvrir un centre au Nouveau-Brunswick, alors que nous aurions pu faire le travail avec les effectifs et les équipements dont nous disposons déjà.

Le sénateur St. Germain: Je comprends ce que vous dites. C'est l'une des anomalies de notre pays. J'ai siégé au gouvernement et j'ai vu comment il s'efforce de créer ou d'offrir des emplois un peu partout dans le pays, par le biais des administrations publiques. On pourrait débattre à l'infini de la question de savoir si le gouvernement devrait ou non regrouper toutes les administrations ici, à Ottawa. Je suis de Colombie-Britannique et mon plus grand fléau, lorsque je rentre chez moi, c'est que l'on me dit: «Nous vous envoyons à Ottawa, et au lieu de nous y représenter, vous venez ici représenter Ottawa». Je connais cet argument.

Les activités illégales qui se déroulent, monsieur Legacy, doivent être combattues mais, en toute équité, le gouvernement a une responsabilité. Je ne pense pas que l'on puisse comparer les deux choses. S'il y a une économie clandestine, il faut la combattre. Ces impôts devraient être payés et perçus et il faut tout faire pour réprimer cette fraude. Mais cela n'absout pas le ministère de son obligation d'essayer d'améliorer son efficacité.

Bien que je sois d'accord avec vous sur le plan des douanes et de l'application des lois, l'argument que des impôts restent impayés ne diminue pas, je pense, l'obligation pour la ministre, qui nous écoute, de rendre son ministère aussi efficace que possible par la diminution du nombre des sous-ministres. Autant j'apprécie la plupart des sous-ministres, autant je pense que deux dans un ministère suffisent largement, surtout lorsqu'on songe à tous les chefs de service subalternes qu'un poste de sous-ministre suppose. Je pense donc que si l'on veut améliorer l'efficacité, ce genre de chose est inévitable.

Là-dessus, je vous remercie de vos remarques. S'il vous vient à l'esprit pendant la réunion une autre chose avec laquelle nous pouvons vous aider, nous nous ferons un plaisir d'essayer.

Mr. Legacy: If I could just have one extra word on that, aside from speaking about what moneys should be collected, there are very strong mandates, and we are not that naive to think that cost reduction is not a factor, but there are other places within the department where there are numerous costs that are not being reduced.

We feel that it would be more prudent to reduce some of the costs of acting managers and interim managers, who are travelling on travel status throughout this whole consolidation process, rather than cutting customs inspectors, who are there for the protection of people, and for the protection also of Canadian industry, because that is our prime goal. In just one area alone — I am not going to name the area, but I can show you the figures — a number of people are on travel status in acting positions, but in each other's city. You do not have them acting in their own city; they are on travel status.

I have figures for December 18, 1994 through to June 30, 1995; these figures come from Access to Information, and this is one of the few times we have been able to get any information from them, I might say. One individual for that time period through to June 30 spent \$10,000 in travel; other individuals spent \$5,000, \$6,000, \$3,500, \$2,500. That money might be saved with better administration, leaving one customs inspector at a border crossing where he might do some good for the Canadian public.

We do agree that there has to be cost reduction. We do not shy away from that. What we feel is that there are other and better places, more appropriate places, to do the reduction.

Senator St. Germain: A quick question, Mr. Chairman, if I may. Does the manager ever call you in and ask you for your opinions as to where you could create cost savings?

Mr. Legacy: Actually, I should tell you, Mr. Cocksedge is here. There is a meeting being scheduled in the Eastern Townships for exactly that purpose, where some of my people have found places, and it does include shutting down certain border ports that may not be as busy. Therefore, yes, that is a factor. This will be the first time that we have done it in this way, but we hope that it will lead to more across the country.

The Chairman: Senator Kenny, followed by Senator Angus, and then we will move on to the minister. We will move to the minister and the deputy.

Senator Kenny: Just a quick follow-up. Is there any incentive program in the department to encourage cost savings?

Mr. Legacy: I do not know. You would have to ask the deputy. I am not aware of any, although there might be on a managerial level; but I am not aware of any.

Senator Kenny: Do you think it would be a good idea?

Mr. Legacy: Of course. As I have always said, and will keep on saying, the working people at the grass-roots level are aware of these things, because they do the job every day, and they are a

M. Legacy: Si je puis juste ajouter un mot là-dessus, indépendamment des impôts impayés, nous savons qu'il y a de très fortes contraintes et nous ne sommes pas naïfs au point de penser que la réduction des coûts n'est pas un facteur, mais il y a beaucoup d'autres domaines au sein du ministère où l'on ne fait rien pour réduire les coûts.

Nous pensons qu'il serait plus rationnel de réduire le nombre des directeurs suppléants et par intérim, qui sillonnent le pays aux frais des contribuables pendant tout ce processus d'unification, au lieu de réduire le nombre des douaniers, qui sont là pour protéger le public, et protéger également l'industrie canadienne, car c'est là notre principale raison d'être. Dans une seule région — je ne vais pas la nommer, mais je peux vous montrer les chiffres —, un certain nombre de personnes occupent des postes de suppléant en situation de déplacement, mais chacun dans la ville de l'autre. On ne les a pas affectés dans leur propre ville, ils sont chacun dans la ville de l'autre.

J'ai ici des chiffres du 18 décembre 1994 au 30 juin 1995; nous les avons eus sous le régime de l'Accès à l'information, et c'est l'une des rares fois où nous avons pu leur soutirer des chiffres, je le précise. Pendant cette période qui va jusqu'au 30 juin, une de ces personnes a dépensé 10 000 \$ en frais de voyage; d'autres ont dépensé 5 000 \$, 6 000 \$, 3 500 \$, 2 500 \$. Cet argent aurait pu être économisé avec une meilleure gestion, et aurait permis de laisser en poste un inspecteur des douanes à un poste frontière, là où il aurait pu faire quelque chose d'utile pour le public canadien.

Nous convenons qu'il faut réduire les coûts. Cela ne nous effraie pas. Mais nous estimons qu'il y a d'autres endroits, des endroits plus appropriés, pour effectuer des coupures.

Le sénateur St. Germain: Une question rapide, monsieur le président, si vous le permettez. Est-ce que le directeur vous invite jamais à venir le voir pour vous demander votre avis sur les économies possibles?

M. Legacy: En fait, je vous signale que M. Cocksedge est ici. Une réunion est prévue précisément dans ce but dans les Cantons de l'Est, où certains de nos membres ont discerné des possibilités, notamment la fermeture de certains postes frontières relativement peu fréquentés. Par conséquent, oui, c'est un facteur. Ce sera la première fois que les choses se passent ainsi, mais nous espérons que ces réunions se multiplieront dans tout le pays.

Le président: Le sénateur Kenny, suivi du sénateur Angus, et nous entendrons ensuite la ministre. Nous passerons ensuite à la ministre et au sous-ministre.

Le sénateur Kenny: Juste une petite précision. Existe-t-il au sein du ministère un programme d'encouragement à faire des économies?

M. Legacy: Je ne sais pas. Il faudrait demander au sous-ministre. Je n'en connais pas, mais il y en a peut-être au niveau des gestionnaires; pour ma part, je n'en connais pas.

Le sénateur Kenny: Pensez-vous que ce serait une bonne idée?

M. Legacy: Bien entendu. Comme je l'ai toujours dit et comme je continuerai à le dire, les travailleurs à la base ont conscience de ces choses, car ils font le travail chaque jour, et ils sont une mine

wealth of information that needs to be tapped. Hopefully, it will be tapped through the union. We have a labour relations program, and while we might be at odds on this issue, our program works quite well across the country and we are doing business on a number of other things.

We are very strict in the fact that, if you are going to have any kind of labour relations, you must separate the issues. We do not take this issue that we disagree on and carry that baggage into some other program. We simply leave this where it is and we work on other things, and some of them quite well and quite successfully.

Senator Kenny: In the past the union has made reference before this committee to the Ekos report. Would you care to refresh the committee's memory about that report and then comment on whether it has been implemented?

Mr. Legacy: Yes. You are going back quite a way on the Ekos report. It was a study commissioned by the Department of Immigration originally. It showed that at the PIL line, or the primary line — in layman's terms, when you cross the border or go through an airport, and you speak to the first officer, who is the primary officer — we are missing as many as 50,000 illegal immigrants over a certain period of time. I cannot give you the actual figures right now, but they are still in my mind as being very high, around the 50,000 mark.

These illegal entries were based on a number of things, including poor training; but I think the major cause was lack of incentive on the part of the officers, who were getting mixed messages from management as to what was their actual mandate. Was it one of enforcement or one of facilitation? There was a lot of confusion on that. That was the basis of the Ekos report.

However, more important than that is the Tassé report, which is a study on the powers of officers. We have been trying to get that report for the past year through Access to Information. I have discovered over the past year just how few teeth Access has. That is the latest document that I feel should be made public — or at least we should see it because it may satisfy some of our concerns, or it may raise new issues.

At any rate, I think the Tassé report and the Ekos report will probably show some of the same characteristics or problems at the border. However, I can only speak right now on the Ekos report because we have not seen the Tassé report.

Senator Kenny: Have communications improved and have mandates been clarified since the Ekos report was made?

Mr. Legacy: As far as we are concerned, that was just about at the time of or just prior to the administrative consolidation. I think that more than rectifies some of those mandates. They are more in a state of flux because there are really numbers of things happening. The latest one is the new revenue commission, which has thrown everything upside-down again, because now we are looking at a whole new structure again or at least a somewhat different structure.

d'information qui n'attend que d'être exploitée. J'espère qu'elle le sera par le biais du syndicat. Nous avons un programme de relations de travail, et même si nous ne sommes pas toujours d'accord avec la direction, ce programme fonctionne assez bien dans tout le pays et nous dialoguons sur diverses autres choses.

Nous sommes pleinement convaincus que, si l'on veut avoir de bonnes relations de travail, il faut savoir scinder les problèmes. Nous ne transférons pas sur d'autres programmes les divergences de vues que nous pouvons avoir sur un autre sujet. Nous les laissons là où elles sont et travaillons à autre chose, et parfois dans la cordialité et avec succès.

Le sénateur Kenny: Le syndicat a fait état par le passé, ici, du rapport Ekos. Pourriez-vous nous rafraîchir la mémoire sur le sujet de ce rapport et nous dire s'il a été suivi d'effet?

M. Legacy: Oui. Vous remontez là pas mal loin en arrière. C'était une étude commandée initialement par le ministère de l'Immigration. Il montrait qu'à la ligne PIAPE, ou la ligne primaire — pour le profane, c'est le moment où vous traversez la frontière ou atterrissez dans un aéroport et que vous parlez au premier agent, l'agent primaire —, on laisse passer jusqu'à 50 000 immigrants illégaux pendant une certaine période. Je ne peux pas vous donner les chiffres exacts à l'heure actuelle, mais je crois qu'ils sont toujours très élevés, aux alentours de 50 000.

Ces entrées illégales étaient dues à un certain nombre de facteurs, dont une piètre formation; mais je pense que la cause principale était un manque de zèle de la part des agents qui recevaient de la direction des signaux confus quant à leur mission réelle. Était-ce d'appliquer strictement la loi ou bien de faciliter les choses aux arrivants? Il y avait beaucoup de confusion à ce sujet. Voilà la substance du rapport Ekos.

Une étude plus importante, cependant, est le rapport Tassé, qui se penchait sur le pouvoir des agents. Nous tentons de mettre la main sur ce rapport depuis un an, en vertu de la Loi sur l'accès à l'information. J'ai découvert l'année dernière combien cette loi comporte de lacunes. C'est le dernier document qui, à mon avis, devrait être rendu public — ou que nous devrions pouvoir lire car il pourrait calmer certaines de nos préoccupations, ou peut-être faire apparaître de nouveaux problèmes.

Quoi qu'il en soit, je pense que le rapport Tassé mettra en évidence à peu près les mêmes caractéristiques ou problèmes à la frontière que le rapport Ekos. Cependant, je ne peux parler actuellement que du rapport Ekos, car nous n'avons pas vu le rapport Tassé.

Le sénateur Kenny: Les communications se sont-elles améliorées ou les missions ont-elles été précisées depuis le rapport Ekos?

M. Legacy: Le rapport a été déposé juste avant ou juste au moment de l'unification administrative. À mon avis, cette dernière fait plus que réaménager certaines de ces missions. Les missions sont davantage en évolution du fait que toutes sortes de choses se passent en même temps. La dernière est la nouvelle commission du revenu, qui remet tout sens dessus dessous car nous voyons maintenant se profiler toute une structure entièrement nouvelle, ou du moins sensiblement différente.

I do not think the mandates can be clarified until the department knows what its own mandate is. While I think that they knew what the mandate was to some extent, the new commission situation certainly raises another question mark.

Senator Angus: Mr. Legacy, I would like to add to the welcome extended to you by my colleagues. I congratulate you on the candor with which you are presenting your views to the committee.

I have a couple of questions which may not necessarily arise directly from your brief. Perhaps they are not relevant. I have always been confused as between the role of the immigration inspector and the customs inspector, and I have often wondered if there is not an overlap or room for major savings there.

Let us just take as an example an airport situation such as at Dorval or Mirabel. I just flew into Mirabel this week; it always seems to be a zoo there, even though there are only about eight flights a day. It seems to all happen at once, and then you hear people saying, "These darned customs people; can't they get their act together?" But I am thinking to myself, it is really not Customs, it is Immigration. They are dealing with passport control and so forth. I have to say I have a big level of confusion there.

Could you comment on that, explain the difference, and say how some improvements could be made?

Mr. Legacy: In my previous life I was a customs inspector, and yet to this day friends of mine, and even relatives, still think I am an immigration officer, because there is a lot of confusion.

I would like to take the U.S. side and the Canadian side as two examples. When you cross into the U.S. at a border crossing, at the primary questioning you could be speaking to either a customs inspector or an immigration officer. Same uniforms, same questions, but different shoulder flashes. There are actually two departments, but they take turns on the primary line and so you may be questioned by either one.

Senator Angus: On either subject-matter?

Mr. Legacy: That is right.

Senator Angus: An immigration officer might ask you for your customs declarations. They always collect your customs papers and so on.

Mr. Legacy: That is right. In Canada, when you reach the primary line, you always speak to a uniformed customs inspector. Immigration inspectors do not work the primary line. They are inside the office and they deal with what we call secondary referrals.

The Chairman: I know this sounds mundane, but you mean that, when I walk up to the line at Pearson airport, the person I show my passport to is a customs person?

Mr. Legacy: That is correct.

Je ne pense pas que les missions des agents pourront être précisées tant que le ministère ne saura pas lui-même quel est son mandat. Il en a une certaine idée, mais la nouvelle commission suscite certainement un nouveau point d'interrogation.

Le sénateur Angus: Monsieur Legacy, je veux moi aussi vous souhaiter la bienvenue. Je vous félicite de la franchise avec laquelle vous exposez vos vues au comité.

J'ai plusieurs questions qui ne sont pas directement liées à votre mémoire. Peut-être ne sont-elles pas pertinentes. Je n'ai jamais bien compris l'articulation entre le rôle de l'agent d'immigration et celui de l'inspecteur des douanes, et je me suis souvent demandé s'il n'y a pas là un chevauchement de fonctions ou la possibilité de réaliser de grandes économies.

Prenons par exemple un aéroport comme Dorval ou Mirabel. J'ai atterri à Mirabel cette semaine même; on a toujours l'impression de s'y retrouver dans un zoo, alors qu'il n'y a qu'environ huit vols par jour. Mais ils semblent tous arriver en même temps et les gens se plaignent de la lenteur des formalités: «Ces maudits douaniers, ne pourraient-ils pas s'organiser un peu mieux?» Mais je me dis que le problème, ce ne sont pas les douaniers, ce sont les services d'immigration, ceux qui s'occupent de la vérification des passeports et cetera. Je dois dire que je ne m'y retrouve pas du tout.

Pourriez-vous nous expliquer la différence et comment il serait possible d'améliorer les choses?

M. Legacy: Dans mes fonctions antérieures, j'étais inspecteur des douanes et jusqu'à ce jour certains de mes amis, et même de mes parents, continuent à penser que je suis agent d'immigration, car il y a beaucoup de confusion à ce niveau.

Prenons comme exemple le côté américain et le côté canadien. Lorsque vous arrivez à un poste frontière américain, au premier contact, vous pouvez avoir affaire soit à un inspecteur des douanes soit à un agent d'immigration. C'est le même uniforme, les mêmes questions, mais des écussons d'épaule différents. Ils appartiennent en fait à deux services différents, mais ils se relaient sur la ligne primaire et vous pouvez être interrogé par l'un ou l'autre.

Le sénateur Angus: Sur l'un ou l'autre sujet?

M. Legacy: C'est juste.

Le sénateur Angus: Un agent d'immigration peut vous demander si vous avez quelque chose à déclarer. Il ramasse toujours vos déclarations de douane et cetera.

M. Legacy: C'est juste. Au Canada, lorsque vous arrivez à la ligne primaire, vous avez toujours affaire à un inspecteur des douanes en uniforme. Les inspecteurs d'immigration ne sont pas postés sur la ligne primaire. Ils sont dans un bureau et ils s'occupent de ce que nous appelons les renvois à l'examen secondaire.

Le président: Je sais que la question peut sembler triviale, mais vous voulez dire que lorsque je passe la ligne à l'aéroport Pearson, la personne à laquelle je montre mon passeport est un douanier?

M. Legacy: C'est juste.

The Chairman: But it says "Immigration" over the counter.

Mr. Legacy: I would like someone else to talk about the airport situation, but on the land border crossing —

The Chairman: I am quite surprised. I thought that they were all immigration officers.

Mr. Legacy: You would only go to the immigration officer if you were referred by a customs inspector. In other words, there are certain standards that we question. If the customs inspector is not satisfied that you are who you claim to be, or there seems to be a difficulty with your country of origin, or if you are coming in to work and you are a U.S. citizen, we refer you, in all cases, to the immigration officer inside the office, who does what we call a secondary referral, and then approves or disapproves of the entry of that person into Canada. But you always speak first to a customs inspector.

Senator Angus: Just to be sure you are focused on what I am trying to find out, and I think you are, there is an overlapping of functions at that front line level. Members of your association or union are doing some immigration jobs in addition to their customs work.

Mr. Legacy: Right.

Senator Angus: And that gives rise to the substantial confusion.

Mr. Legacy: Yes it does, because most people, because they are asked where they live and if they have a passport and so forth, automatically think that it is immigration. Well, rightly so. It is immigration questioning, but it is a customs inspector whom you would deal with first.

Actually, that is a change. Years ago, up to the mid-1960s or so, you used to be questioned by an immigration officer. Once you passed that immigration officer, then you would be questioned secondly about goods by the customs inspector.

Senator Angus: Everywhere in Europe it is that way. That is how it works in Europe.

Mr. Legacy: That is right. They stopped doing that around the early 1960s or mid-1960s. Customs took over all the primary questioning at that time and they have been doing it ever since. Mr. Kosakowski may want to comment on that.

Mr. Doug Kosakowski, Third National Vice-President, Customs Excise Union: I work in Niagara Falls, at the Whirlpool Bridge, which is a point of entry. As Mr. Legacy was saying, every customs inspector does primary immigration. Some do get referred to secondary immigration. Immigration does no customs inspections. There are MOUs set up with immigration, where some customs inspectors even do more than the primary immigration. Smaller ports will do even more than that primary. Therefore, it even goes beyond that overlapping in some areas — let us say out west in isolated ports, and places like that. I hope that clears that up just a little bit.

Le président: Mais au-dessus du comptoir, il y a un panneau qui dit «Immigration».

M. Legacy: Je demanderai à quelqu'un d'autre de parler de la situation dans les aéroports, mais à un poste frontière terrestre...

Le président: Je suis très surpris. Je pensais que c'étaient tous des agents d'immigration.

M. Legacy: Vous n'avez affaire à l'agent d'immigration que si un inspecteur des douanes vous renvoie à lui. En d'autres termes, nous appliquons certaines normes. Si l'inspecteur des douanes n'est pas convaincu que vous êtes qui vous prétendez être, ou s'il semble y avoir une difficulté avec votre pays d'origine, ou si vous venez pour travailler et que vous êtes ressortissant des États-Unis, nous vous envoyons dans tous les cas voir l'agent d'immigration dans son bureau, qui s'occupe de ce que nous appelons les renvois d'examen secondaire, et c'est lui qui autorise ou refuse votre entrée au Canada. Mais vous parlez toujours d'abord à l'inspecteur des douanes.

Le sénateur Angus: Juste pour m'assurer que vous comprenez bien ce que je veux déterminer, et je le crois, il y a un chevauchement des fonctions à ce niveau primaire. Les membres de votre syndicat font un travail d'agent d'immigration, en sus de leur travail de douanier.

M. Legacy: Oui.

Le sénateur Angus: Et c'est une grande source de confusion.

M. Legacy: Oui, car la plupart des gens, vu qu'on leur demande où ils habitent et s'ils ont un passeport et cetera, pensent automatiquement qu'il s'agit d'un agent d'immigration. On les comprend. Ce sont des questions de type immigration, mais c'est un inspecteur des douanes qui vous les pose.

C'est là quelque chose de nouveau. Il y a des années, jusqu'au milieu des années 60 environ, c'est un agent d'immigration qui posait les questions. Une fois que vous aviez franchi cette ligne, vous deviez répondre aux questions d'un inspecteur des douanes.

Le sénateur Angus: C'est ainsi que cela fonctionne partout en Europe. C'est ainsi que cela se fait en Europe.

M. Legacy: C'est juste. Chez nous, on a cessé de procéder ainsi au début ou au milieu des années 60. Les douanes effectuent depuis tous les interrogatoires primaires. M. Kosakowski voudra peut-être dire un mot à ce sujet.

M. Doug Kosakowski, troisième vice-président national, Union Douanes Accise: Je travaille à Niagara Falls, au pont Whirlpool, qui est un point d'entrée. Comme M. Legacy le disait, chaque inspecteur des douanes effectue les interrogatoires d'immigration primaires. Certains arrivants sont renvoyés pour examen secondaire. Les agents d'immigration ne s'occupent pas d'inspections douanières. Des protocoles d'entente ont été signés avec les services d'immigration, prévoyant que certains inspecteurs des douanes fassent même plus que l'interrogatoire d'immigration primaire. Ils font plus que les interrogatoires primaires dans les petits postes frontières. De ce fait, le chevauchement est encore plus grand que cela en certains lieux — mettons dans l'Ouest, dans les postes frontières isolés, les endroits de ce genre. J'espère que cela vous éclaire un peu.

Senator Angus: The point I am trying to get at, ladies and gentlemen, is that it appears to me that too much valuable time of the customs people is taken up in a lot of these low-risk areas — low-risk in terms of contraband and illegal smuggling, which is the real issue you feel you do not have sufficient resources for and where our noble tradition of good law enforcement is being eroded. I have the sense that at airports, the places where the vast majority of the Canadian travelling public goes, all of these customs officers are doing an immigration function while the customs function is almost nothing.

All you have to do is watch and you will see hundreds and hundreds of people coming in, saying, "I have nothing to declare." They go right through, but, nevertheless, each one of those individuals takes up five or ten minutes of the time of that officer, who could otherwise be out at Kanesatake, or somewhere useful, dealing with the real problems. I just wonder if you have a recommendation in this regard, if we are not missing the boat there.

I do not know if free trade is relevant here, but I thought from my reading of NAFTA and the FTA that, especially in these low-risk areas, we were supposed to get rid of the need for customs officers.

Mr. Legacy: Yes. We have actually looked at this a number of times. However, it is probably something that would be really better asked of the minister, as to what arrangements, if any, are being looked at, or have been looked at, for some kind of amalgamation or some kind of joint memorandum.

However, you will like this one even better. If you buy a pass for \$50, you do not have to talk to anyone. You can just come through.

Senator Angus: What do you mean?

Mr. Legacy: I am referring to the CANPASS project.

Senator St. Germain: But you can throw in spot-checks at any time on that, can you not?

Mr. Legacy: Yes, of course you can.

Senator St. Germain: Don't you think that is even more onerous?

Mr. Legacy: I did not really want to start more confusion.

Senator St. Germain: If I may, Mr. Chairman, I would like to pursue that question. In the \$50 line, your express line, you do have spot-checks, but the question is — and you are the experts so I am asking you — don't you think that it creates a greater sense of responsibility and a greater fear, if you just spot-check? If the person coming in knows he is going to be checked, he is going to be careful; he has to be. The reason I ask this is that I know there was opposition to this by your union.

Mr. Legacy: Au contraire. I just threw that out as a comment, and I guess maybe I should not have; but I would like to answer, if I could. Really, we support the CANPASS program, and that is

Le sénateur Angus: Ce à quoi je veux en venir, mesdames et messieurs, c'est qu'il me semble que l'on gaspille une trop grande partie du temps précieux des douaniers dans ces postes à faible risque — j'entends du point de vue de la contrebande, qui représente le problème réel pour lequel vous dites manquer de ressources et à l'égard duquel notre noble tradition de bonne exécution des lois subit une érosion. J'ai l'impression que dans les aéroports, les postes par lesquels passe la grande majorité du public voyageur canadien, tous ces agents des douanes font un travail d'immigration, et que leur fonction douanière ne représente presque rien.

Il suffit de regarder et de voir passer des centaines et des centaines de personnes qui disent: «Je n'ai rien à déclarer». Elles passent sans contrôle, mais chacune accapare cinq ou dix minutes du temps de cet agent, qui pourrait autrement être à Kanesatake, ou dans une affectation utile, à s'occuper des vrais problèmes. Je me demande simplement si vous avez une recommandation à faire à ce sujet, si nous ne sommes pas en train de rater le train.

Je ne sais pas si le libre-échange a des répercussions sur votre travail, mais je pensais que nous étions censés, en vertu de l'ALÉNA et de l'ALÉ, ne plus avoir besoin d'agents des douanes, surtout dans ces postes à faible risque.

M. Legacy: Oui. Nous nous sommes effectivement penchés là-dessus à plusieurs reprises. Cependant, c'est une question qu'il vaudrait probablement mieux poser au ministre, pour savoir quelles dispositions sont ou ont été envisagées en vue d'une rationalisation ou de quelque protocole conjoint.

Cependant, vous apprécierez encore plus ce que je vais vous apprendre. Si vous achetez un laissez-passer de 50 \$, vous n'avez besoin de parler à personne. Vous pouvez passer sans autre formalité.

Le sénateur Angus: Que voulez-vous dire par là?

M. Legacy: Je parle du projet CANPASS.

Le sénateur St. Germain: Mais vous pouvez faire des vérifications ponctuelles à tout moment, n'est-ce pas?

M. Legacy: Oui, bien entendu.

Le sénateur St. Germain: Ne pensez-vous pas que c'est encore plus compliqué?

M. Legacy: Je ne voulais réellement pas ajouter à la confusion.

Le sénateur St. Germain: Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais m'attarder sur cette question. Dans la ligne à 50 \$, votre ligne express, vous effectuez des vérifications surprises, mais la question — et c'est vous les experts et c'est pourquoi je vous le demande — ne pensez-vous pas que cela crée un plus grand sentiment de responsabilité et suscite une plus grande crainte, si vous faites uniquement des vérifications surprises? Si l'arrivant sait qu'il va être contrôlé, il va faire attention, il est obligé. La raison pour laquelle je vous demande cela, c'est que je sais que votre syndicat y était opposé.

M. Legacy: Au contraire. Ce n'était qu'une remarque anecdotique et j'aurais peut-être dû ne pas la faire; mais j'aimerais répondre, si je puis. Nous sommes réellement en faveur du

what I was talking about. I threw it out to put a tail on what I was talking about. We support the CANPASS program and certainly we also realize that there is low-risk traffic and there is high-risk traffic.

Simply put, we should not be wasting our time and our resources, which are few, on the low-risk traffic. We agree with that in principle. We do, however, have a caveat to that, and that is that, if we are going to do that, we must have a good source of intelligence with a strong infrastructure so we can separate the low-risk from the high-risk.

Secondly, yes, we must do spot-checks. The penalties must be high enough that these people will see it as a deterrent and they will not violate the trust that they have been given in the past. If those things are done, we do support it, because it is one way of moving our resources where we need them. All joking aside, it is a good program for this day and age as to what we have to deal with, if we look after all the other things.

The Chairman: Senator Angus has one last question and then Senator Perrault has a short one and Senator Austin, and then we are moving to the minister.

Senator Angus: Just to summarize it, as I understand it, you folks vigorously opposed this legislation, Bill C-2, and the so-called shotgun wedding of Customs and Excise to Revenue Canada, Taxation. Nevertheless, the bill passed in spite of that. Now you are saying, in no uncertain terms, that against your better judgment the thing was legislated, and now the implementation process is not being properly followed, and a lot of the measures which were promised have not been done, including the money that was to be spent, and so forth, and the new people that were to be hired to enhance your side of the operation. These things have not been done. Have I got that right?

Mr. Legacy: To our knowledge, yes.

Senator Angus: Therefore, you have a major complaint that, even though it was probably ill-advised in the first place, the redeeming aspects have not been followed up on.

My final point in this regard then, if I may read something into your evidence or into your point of view, is that really the functions that customs officers should be performing in the present environment are quite incompatible with tax collection, and you would rather see their functions as totally different, say in a public-security mode or something like that. Is that correct?

Mr. Legacy: Yes, that is correct.

Senator Angus: I hate to oversimplify it, but that is the big picture.

Mr. Legacy: I think you have said it quite nicely.

The Chairman: Senator Austin and then Senator Perrault, and then I am moving on.

Senator Austin: I just want to ask this as a supplementary to Senator Angus' question; if you had your druthers, would you go back to the status quo ante, the previous situation, or is your

programme CANPASS qui illustre bien mon propos. Je l'ai mentionné uniquement à titre d'illustration. Nous sommes en faveur du programme CANPASS et nous avons pleinement conscience qu'il existe un trafic à faible risque et un trafic à haut risque.

Pour dire les choses simplement, nous ne devrions pas gaspiller notre temps et nos rares ressources sur le trafic à faible risque. Nous sommes d'accord sur ce principe. Notre seule réserve est que, si l'on va opter pour ce système, il faut disposer d'une bonne source de renseignements, avec une bonne infrastructure, de façon à pouvoir distinguer les niveaux de risque.

Deuxièmement, oui, il faut effectuer des contrôles-surprises. Les sanctions doivent être suffisamment sévères pour être dissuasives afin que les détenteurs de ces laissez-passer ne violent pas la confiance qui leur est faite. Si ces conditions sont remplies, nous sommes en faveur du système, car c'est une façon de pouvoir déployer nos ressources là où elles sont requises. Toute plaisanterie mise à part, c'est un bon programme à l'époque actuelle, vu les problèmes qui se posent, et à condition que toutes les autres choses soient faites.

Le président: Le sénateur Angus a une dernière question, et puis le sénateur Perrault en aura une petite et le sénateur Austin, et nous passerons ensuite à la ministre.

Le sénateur Angus: Juste pour résumer, si j'ai bien suivi, vous, du syndicat, étiez vigoureusement opposé à cette mesure, le projet de loi C-2 et au mariage forcé entre Douanes et Accise et Revenu Canada, Impôt. Le projet de loi a été néanmoins adopté. Vous dites maintenant, sans ambages, que cette mesure a été prise contre votre gré et que la mise en oeuvre laisse à désirer, et que nombre des mesures promises et des engagements pris n'ont pas été tenus, notamment le déblocage de crédits, et cetera et l'engagement de personnel nouveau pour renforcer votre côté de l'administration. Ces choses n'ont pas été faites. Ai-je bien saisi?

M. Legacy: À notre connaissance, c'est ainsi.

Le sénateur Angus: Par conséquent, votre doléance est que, aussi mal avisée qu'ait été la mesure au départ, les aspects compensateurs positifs qui devaient l'accompagner ne se sont pas matérialisés.

Si je puis interpréter votre propos ou votre point de vue, vous considérez en fin de compte que les fonctions que les douaniers devraient remplir dans l'environnement actuel sont plutôt incompatibles avec la perception d'impôts et vous aimeriez que ces fonctions soient totalement différentes, et plutôt du type sécurité publique ou quelque chose du genre. Ai-je raison?

M. Legacy: Oui, c'est juste.

Le sénateur Angus: Je déteste schématiser, mais c'est en gros votre position.

M. Legacy: Je pense que vous l'avez assez bien résumée.

Le président: Le sénateur Austin, puis le sénateur Perrault, et ensuite nous passons à la ministre.

Le sénateur Austin: Je voudrais simplement poser cette question qui fait suite à celle du sénateur Angus: si vous aviez le choix, retourneriez-vous au statu quo ante, à la situation

presentation today, which is the way I am reading it, that you want to make what was done work better? Which is it?

Mr. Legacy: Actually, it is neither. We believe that there should be a venue for law enforcement at the federal level. Even when we were really separated at one time in the past, we were not totally satisfied with that situation either. We felt that we should be part of a law enforcement group. Although we do collect revenue, we also do work for all other agencies, and we felt that Customs and Excise should be in some kind of federal law enforcement group.

As a matter of fact, the Canadian Police Association at the present time, I think working closely with the chiefs of police, are lobbying for a federal law enforcement group which would then encompass, similar to the public security portfolio, all the federal law enforcement people, fisheries officers, immigration officers, customs inspectors, the ports police and so forth.

While it would seem that we had started this process when the amalgamation took place, we had really started the process long before then to change the venue. Therefore, it is now even more important, because we are in such a large group of taxation people that once again there is no real community of interest, other than the fact that we do collect some revenue. However, the revenue that we collect has gone from 4.2 per cent of the federal income in 1994 to around 2.2 per cent in 1995. That is because, with free trade and NAFTA, there are fewer actual revenues being collected, because most goods are coming in free of duty; but there is a strong new law enforcement requirement, as we see a lot of things moving into Canada from south of our border, and we all know what those are.

While we have gone through two separate sessions, we have a third situation now with the new Revenue Commission, which makes it even less likely that Canada's first line of defence would be privatized to an arms-length agency or commission.

Senator Austin: Your basic quarrel is with the philosophy of the government's concept of operation in this sector. You basically feel that law enforcement is being traded off against other objectives?

Mr. Legacy: I believe so.

Senator Austin: That is your basic concern.

Mr. Legacy: Yes, that is correct.

Senator Austin: Could I ask just an additional question? Has the number of members of the Customs Excise Union changed since Bill C-2 came into force? Is your union about the same size? Is it greater in number or is it lower in number?

Mr. Legacy: We are down about a thousand members over the past two or three years. They may not necessarily all be out of the customs side, because we also represent the GST workers. I do not have a breakdown as to which ones may be GST and

antérieure, ou visez-vous plutôt, comme c'est mon impression, à mieux faire fonctionner ce qui existe? Lequel des deux?

M. Legacy: En fait, aucun des deux. Nous pensons qu'il devrait exister une structure d'exécution des lois au niveau fédéral. Même lorsque nous étions séparés, antérieurement, nous n'étions pas totalement satisfaits de cette situation non plus. Nous pensons que nous devrions faire partie d'un groupe de maintien de l'ordre. Bien que nous percevions des taxes, nous travaillons également pour d'autres organismes et nous estimons que Douanes et Accise devrait faire partie d'une sorte de structure fédérale de maintien de l'ordre.

De fait, l'Association canadienne des policiers, en collaboration étroite, me semble-t-il, avec les chefs de police, fait pression en vue de la création d'une structure fédérale de maintien de l'ordre qui engloberait, comme une sorte de ministère de la Sécurité publique, tous les agents fédéraux chargés d'exécuter les lois, les agents des pêches, les agents d'immigration, les inspecteurs des douanes, la police portuaire, et cetera.

S'il peut sembler que nous préconisons cela depuis la fusion, c'est en fait un mouvement qui a commencé bien avant. Mais c'est devenu d'autant plus important depuis que nous sommes amalgamés avec un groupe aussi important de percepteurs d'impôt avec lesquels nous n'avons aucune communauté d'intérêt réelle, hormis le fait que nous percevons quelques taxes. Cependant, les recettes fiscales que nous percevons sont passées de 4,2 p. 100 des recettes fédérales en 1994 à près de 2,2 p. 100 en 1995. C'est dû au fait qu'avec le libre-échange et l'ALÉNA, il y a moins de droits de douane à percevoir, car la plupart des marchandises sont exonérées; mais il existe un grand besoin nouveau au niveau de l'application des lois, car nous voyons entrer toutes sortes de choses au Canada en provenance des États-Unis, et nous savons tous ce qu'elles sont.

Alors que nous venons de traverser deux réformes successives, nous avons maintenant une troisième situation avec la nouvelle commission du revenu, qui rend encore moins probable que la première ligne de défense du Canada soit privatisée et confiée à une commission ou un organisme indépendant.

Le sénateur Austin: Votre désaccord fondamental porte sur toute la conception du gouvernement du travail dans ce secteur. Vous estimez, en gros, que l'application des lois cède le pas à d'autres objectifs?

M. Legacy: Je le pense.

Le sénateur Austin: C'est votre préoccupation fondamentale.

M. Legacy: Oui, c'est juste.

Le sénateur Austin: Pourrais-je juste poser une question supplémentaire? Est-ce que le nombre des membres de l'Union Douanes Accise a changé depuis l'entrée en vigueur du projet de loi C-2? Avez-vous le même nombre de syndiqués? Ou bien ce nombre a-t-il augmenté ou diminué?

M. Legacy: Nous avons environ 1 000 membres de moins qu'il y a deux ou trois ans. Ils n'ont pas été nécessairement tous retranchés du secteur Douanes, car nous représentons également les agents de la TPS. Je ne connais pas la ventilation entre agents

which ones may be customs, but certainly about a thousand have gone.

Senator Austin: You are not saying that Bill C-2 was necessarily the reason for that downsizing?

Mr. Legacy: I think the government downsizing had a lot to do with it.

Senator Austin: The general downsizing.

Mr. Mercer: Yes, the general downsizing, but there was also a downsizing when they moved the Excise/GST people into a tax service office — and that marriage is a good marriage in the sense of generating revenue for the department, because we are both doing the same job. They are auditing for income tax; we are auditing for GST, and there is a logic to that. We are not disagreeing with that. However, when that took place, the Excise/GST side of the house released many more people, if you are making a comparison. If you look at it percentage-wise, then you are dealing with the tax office. In the unit I work in, in my office, before we co-located or joined into the one office, we had 25 people in our section. We are down to nine. They have been dispersed into taxation jobs.

Senator Austin: They have remained union members?

Mr. Legacy: Of someone's union.

Mr. Mercer: Yes, but the issue there is, as tax collectors, it is a far different job than being a customs enforcement officer.

Senator Austin: I have your point.

Mr. Mercer: We do not see that marriage working properly.

Senator Perrault: Mr. Chairman, I welcome the opportunity to finally ask a question. We have some garrulous senators. They are good guys, but they go overtime once in a while. I had several questions to ask, but I will forego them because I want to hear the minister. I think that is an important submission.

Mr. Legacy, as to the net effect of these changes, really, you summarize it at page 25. You say, "...more poison pills have been added to the stew." That is quite a negative statement.

We have heard some of your concerns here today. I would like to reiterate what was said earlier by a number of the senators, that we welcome your suggestions as to how we can obtain more value for the taxpayer dollars expended in this whole operation. You have listed all the reasons why there are faults in the present system. We would certainly welcome, regardless of our party affiliations, your suggestions as to how we can make this operation more successful and more efficient.

I am going to ask just one more short question before we hear the minister. On page 24, you are very critical of the collaborative work with the RCMP at the border. You say that:

des douanes et agents de la TPS, mais nous avons certainement perdu un millier de membres.

Le sénateur Austin: Vous ne dites pas que cette compression d'effectifs est nécessairement attribuable au projet de loi C-2?

M. Legacy: Je pense que les compressions d'effectifs du gouvernement sont en grande partie responsables.

Le sénateur Austin: Les compressions d'effectifs générales.

M. Mercer: Oui, mais il y a eu aussi des réductions lorsqu'ils ont transféré les agents d'Accise/TPS dans un bureau de service fiscal — et ce mariage est un bon mariage en ce sens qu'il produit des revenus pour le ministère, car les deux catégories d'agents faisaient le même travail. Les uns font des vérifications aux fins de l'impôt sur le revenu, les autres aux fins de la TPS, et il y a une logique dans ce regroupement. Nous ne le contestons pas du tout. Cependant, lorsque cela a été fait, le secteur Accise/TPS du ministère a perdu beaucoup plus de gens, si vous faites la comparaison. En pourcentage, c'est plutôt le secteur Impôt qui en a perdu le plus. Dans la section dans laquelle je travaille, avant le regroupement, nous étions 25. Nous ne sommes plus que neuf. Les autres ont été replacés dans des postes du secteur Impôt.

Le sénateur Austin: Mais ils restent syndiqués?

M. Legacy: Dans un autre syndicat.

M. Mercer: Oui, mais le problème c'est que, en tant que percepteurs d'impôt, ils font un travail très différent de celui de douanier.

Le sénateur Austin: Je saisis bien.

M. Mercer: Nous ne pensons pas que ce mariage fonctionne bien.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, je suis heureux de pouvoir enfin poser une question. Nous avons quelques sénateurs volubiles. Ce sont de bons gars, mais il n'y a parfois pas moyen de les arrêter. J'avais plusieurs questions à poser, mais j'y renoncerais car je tiens à entendre la ministre. Je pense que son témoignage est important.

Monsieur Legacy, pour ce qui est du résultat net de ces changements, vous les résumez à la page 25, lorsque vous dites: «...on a jouté du poison au potage». C'est une appréciation pas mal négative.

Vous nous avez fait part de certaines de vos préoccupations aujourd'hui. J'aimerais répéter ce que divers sénateurs vous ont déjà dit aujourd'hui, à savoir que nous souhaitons entendre vos suggestions sur la façon de mieux rentabiliser les sommes provenant de la poche du contribuable consacrées à toute cette activité. Vous avez dressé la liste de toutes les raisons qui font que le système actuel est défectueux. Nous serions tout à fait désireux d'entendre les suggestions que vous pourriez faire, indépendamment de votre affiliation politique, en vue de rendre cette activité plus productive et plus efficace.

Je vais vous poser encore une courte question avant que nous passions à la ministre. À la page 24, vous critiquez très fortement la collaboration avec la GRC à la frontière. Vous dites que:

Many of our Members have advised us that they wouldn't even recognize any of the RCMP constables from their local detachments. Locally, we are advised that telephone communications between the two (2) organizations are also non-existent. The RCMP has been very reluctant to assist Canada Customs in efforts to deal with export control of illegal grain shipments, for example. The RCMP simply will not get involved for whatever reason. There is definitely no coordination of enforcement activities with the RCMP at the border.

That is an incredible statement for you to make.

Mr. Chairman, I think we require some evidence and proof, because it is an untenable situation that at our border there is absolutely no coordination with the RCMP and they are not even in telephone contact.

Senator Angus: You should have been on the ship in Halifax harbour yesterday to see the men at work.

Senator Perrault: We do require amplification. I would like to hear your comment.

Mr. Legacy: On your previous statement about actually working together to try to make things better, I stated earlier, and I should state it again for the record, that we are at odds with our department and with the government over this issue. There are many other issues, however, on which we are not at odds and on which we are working extremely well together and there is good communication. We do give input on a number of policies and programs. However, we are not going to agree on everything and this happens to be one that we don't agree on. This is not really a condemnation of the department or the government. It is simply one issue that we do not agree with, although there are more that we do agree with.

On the question about the RCMP, we sent out a questionnaire right across the country to our grass-roots members. Within this brief are the answers that came back to us.

Senator Perrault: It is very disturbing, though.

Mr. Legacy: Yes, it is. However, that does not mean that it is not working in some places. It may well be working in some places. I think you have to keep in mind that numbers of our people work in areas where the RCMP are the contract police; those areas are less populated than areas where you have city police or, for example, the OPP. That means that the RCMP may have to cover hundreds of miles of area within any given shift — and I don't imagine they are exempt from the downsizing that is taking place. So they have their own difficulties. Indeed, I believe that of late they are even more short-staffed. If we have a problem, we may phone. If we phone from the Eastern Townships, for instance, we probably have to phone through to Montreal, and they will see if they have someone; but most times they do not.

Beaucoup de nos membres nous ont affirmé qu'ils ne pourraient pas reconnaître un seul des agents de la GRC de leur poste local. Nous apprenons aussi du niveau local que les communications téléphoniques entre les deux organisations sont inexistantes. Ainsi, par exemple, la GRC a hésité à prêter main forte à Douanes Canada dans ses efforts en vue de contrôler les exportations illégales de céréales. La GRC ne veut tout simplement pas participer aux opérations, pour des raisons inconnues. Il n'y a tout simplement pas de coordination des activités d'exécution avec la GRC à la frontière.

C'est assez incroyable.

Monsieur le président, je pense qu'il nous faut des preuves car, si c'est vrai, il est aberrant qu'il n'y ait absolument aucune coordination avec la GRC, et même pas de contact téléphonique, à nos frontières.

Le sénateur Angus: Vous auriez dû être sur le navire dans le port de Halifax, hier, pour voir les hommes en action.

Le sénateur Perrault: Nous avons besoin de précisions. J'aimerais entendre ce que vous pouvez nous dire.

M. Legacy: En ce qui concerne votre déclaration antérieure à l'effet qu'il faut collaborer pour améliorer les choses, j'ai déjà dit, et je le répète, que nous avons une divergence de vue avec notre ministère et avec le gouvernement sur cette question. Mais il y en a beaucoup d'autres sur lesquelles nous ne sommes pas en désaccord et sur lesquelles nous collaborons extrêmement bien, et la communication est bonne. Nous donnons notre avis sur un certain nombre de politiques et programmes. Cependant, nous ne pouvons être d'accord sur tout et il se trouve que nous sommes en désaccord sur cet aspect. Ce n'est pas réellement une condamnation du ministère ou du gouvernement. Simplement, nous avons une divergence de vue sur cette question, mais il y en a beaucoup d'autres sur lesquelles nous sommes d'accord.

Pour ce qui est de la GRC, nous avons envoyé un questionnaire à nos membres de base, dans tout le pays. Le mémoire résume les réponses que nous avons reçues.

Le sénateur Perrault: C'est très inquiétant.

M. Legacy: Oui, ça l'est. Cependant, cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas des endroits où les choses vont bien. Cela marche peut-être dans certains endroits. Il ne faut pas oublier que nombre de nos membres travaillent dans des régions où la GRC assure seule tous les services de police; ce sont des régions moins peuplées que celles où vous avez une police municipale ou, par exemple, l'OPP. Cela signifie que les agents de la GRC peuvent avoir à couvrir des centaines de milles de territoire pendant chaque quart — et je suppose qu'elle n'est pas non plus exempte des compressions d'effectif que l'on voit partout. Elle a donc ses propres difficultés. Je pense effectivement qu'elle manque encore davantage de personnel qu'auparavant. Si nous avons un problème, nous pouvons téléphoner. Si nous téléphonons des Cantons de l'Est, par exemple, l'appel va sans doute être acheminé à Montréal, et là elle voit si elle a un agent disponible; mais la plupart du temps, elle n'en a pas.

Senator Perrault: It is an area that demands attention.

Mr. Legacy: That is correct. Probably, where we do not need as much attention are the metropolitan areas, where we have RCMP at the airports and so forth; but that is going, too, as I understand. It is more in the isolated areas, where there are not many people and there are no police forces available most of the time.

But I don't think this has anything to do with any kind of controversy between us and the RCMP. It is simply because they do not have the person power either.

Senator Perrault: Something has to be done about it.

The Chairman: Mr. Legacy, to you and your colleagues, thank you for coming. Of course, you are more than welcome to stay. I know you are looking forward to hearing the minister and the deputy.

Senators, our next witnesses are the Minister of National Revenue, the Honourable Jane Stewart, and the Deputy Minister of Revenue, Pierre Gravel. As some of you will recall, Mr. Gravel has been here on a number of occasions in the past on this and other issues. This is Mrs. Stewart's first appearance before the committee, and we thank her very much for coming.

The Hon. Jane Stewart, P.C., M.P., Minister of National Revenue: Thank you, senator.

The Chairman: You will find that, unlike in committees of the House, the questioning here, if I do say so myself, is a little less political, but far more substantive and frequently more difficult.

We have read your brief, and I understand you have an opening statement, after which you will be prepared for questions.

Ms Stewart: As you have identified, I am new but my friends are not, the Deputy Minister Pierre Gravelle, Assistant Deputy Minister Allan Cocksedge, and Assistant Deputy Minister Bill Crandall. You have seen them before.

If you will forgive me as the new minister, I would like to take some time to talk to you about how I view the department and particularly the part of Revenue Canada that pertains to customs. I hope I can clarify matters for you and convince you that the interest that we have in this very important part of our department is clear, is focused, and is forward-looking.

I should start by saying what a good job CEUDA has done, and we certainly give recognition to Mr. Mansel Legacy, who has been the president of that union for 15 years, but who, I understand, will not run again for office. He has done a tremendous job representing our employees and we will wish him well after October, when he carries on with his other areas of interest.

Senators, I must say that coming into the department and recognizing the change that is under way has really astounded me. I understand that change impacts on people and I am very aware of how difficult it can be, but I must say that I am completely and

Le sénateur Perrault: C'est une région qui exige une surveillance.

M. Legacy: C'est juste. Les agglomérations exigent moins d'attention, là où on trouve des détachements de la GRC dans les aéroports et cetera; mais je crois savoir que cette présence aussi est remise en cause. Le problème se pose davantage dans les régions isolées, où il n'y a pas beaucoup de population et pas de force de police disponible la plupart du temps.

Mais ne pensez pas qu'il y ait là une controverse entre nous et la GRC. C'est dû simplement au fait que la GRC non plus ne possède pas la main-d'oeuvre voulue.

Le sénateur Perrault: Il faut faire quelque chose pour y remédier.

Le président: Merci à vous d'être venu, monsieur Legacy, ainsi qu'à vos collègues. Bien entendu, vous êtes plus que les bienvenus si vous voulez rester. Je sais que vous êtes impatients d'entendre la ministre et le sous-ministre.

Sénateurs, nos prochains témoins sont la ministre du Revenu national, l'honorable Jane Stewart, et le sous-ministre du Revenu, Pierre Gravelle. Certains d'entre vous se souviendront que M. Gravelle a déjà comparu ici à plusieurs reprises sur ce sujet et sur d'autres. C'est la première comparution de Mme Stewart devant le comité, et nous la remercions infiniment d'être venue.

L'hon. Jane Stewart, c.p., députée, ministre du Revenu national: Je vous remercie, sénateur.

Le président: Vous constaterez que, contrairement au comité de la Chambre, les questions ici sont un peu moins politiques mais beaucoup plus fouillées et fréquemment plus difficiles, si je puis le dire moi-même sans me vanter.

Nous avons lu votre mémoire et je crois savoir que vous avez une déclaration liminaire à faire et que vous voudrez bien répondre ensuite à nos questions.

Mme Stewart: Comme vous l'avez dit, je suis nouvelle, mais mes amis ne le sont pas, le sous-ministre Pierre Gravelle, le sous-ministre adjoint Allan Cocksedge et le sous-ministre adjoint Bill Crandall. Vous les avez déjà vus.

Si vous voulez bien me pardonner, en tant que nouvelle ministre, j'aimerais vous parler un peu de la façon dont je perçois le ministère, et particulièrement le secteur de Revenu Canada qui s'occupe des douanes. J'espère pouvoir vous éclairer et vous convaincre que la vision que nous avons de cet élément très important de notre ministère est claire, focalisée et tournée vers l'avenir.

Je commencerai par souligner l'excellent travail accompli par la CEUDA et nous voulons certainement féliciter M. Mansel Legacy, qui est le président du syndicat depuis 15 ans mais qui, m'a-t-on dit, ne se représentera pas. Il a remarquablement représenté nos employés et tous nos vœux l'accompagneront après le mois d'octobre, lorsqu'il se consacrera à ses autres centres d'intérêt.

Sénateurs, je dois dire qu'à mon arrivée dans le ministère, j'ai été renversée par l'étendue des changements qui y ont été entrepris. Je sais que tout changement se répercute sur les gens et je suis très consciente des difficultés qu'il peut entraîner, mais je

totally impressed with what I have seen and with how our employees are responding to the change, and how they are continuing to deliver high quality service to Canadians.

Regardless of that, we know that the status quo is just not acceptable. It is not acceptable today. It is not acceptable tomorrow. We are all in a state of continuous improvement, and that is the responsibility we have as a government. Change is necessary and it will help Canada work better. The stakes are higher than ever before. We are more professional, more innovative, more flexible and more in tune with what Canadians want and need from a modern revenue and customs administration.

I am sure it is no surprise to you that a revolution is under way. Governments in Canada face mounting pressure to reduce public and private debts, to restore fiscal order to the nation's finances, and to invest resources where they are most needed. Revenue Canada must respond and must respond quickly.

We always have a choice. We can fight change or we can use change as an engine for progress in the future. We have to become smarter and more responsive. We must harness the energy and enthusiasm of our staff, because we can really make a difference.

At Revenue Canada, we are in the midst of the largest organizational re-engineering project in Canadian history. We are making real progress in that regard, and in large measure it is due to the hard work of our 40,000 employees. The major element is the administrative consolidation of Customs and Excise and Taxation.

Consolidation is not about shuffling organizational boxes. It is about working smarter. It is about building a better, more effective, revenue and customs administration, an administration that improves compliance, reduces the burden and costs for businesses, individuals, and taxpayers, and improves accessibility and service.

The customs side of Revenue Canada presents unique opportunities for us. Customs administrations around the world have reached a turning point in their long histories as the frontier posts of their respective states.

Again, the status quo is just not on, as a result of changes in the world. Our working environment is changing at a phenomenal pace. Not too many years ago, business was done by telephone and telegraph, and goods were moved in ships. Tariffs were high, goods and people moved slowly, and protectionism was the norm.

Today, here in Canada, 34 per cent of our economy is driven by the export market. Tariffs are being lowered to zero, information technology now provides lightning-fast communications and deal-making.

dois dire à quel point je suis impressionnée de voir comment nos employés réagissent au changement et continuent à fournir des services de grande qualité aux Canadiens.

Indépendamment de cela, nous savons que le statu quo n'est tout simplement pas acceptable. Il n'est pas acceptable aujourd'hui, il ne sera pas acceptable demain. Nous devons tous évoluer pour nous améliorer, et la responsabilité que nous avons en tant que gouvernement est d'imprimer cette évolution. Le changement est nécessaire et il aidera le Canada à mieux fonctionner. Les enjeux sont plus grands que jamais. Nous sommes plus professionnels, plus innovateurs, plus souples et plus au diapason de ce que les Canadiens veulent et attendent d'une administration fiscale et douanière moderne.

Je suis sûre que vous n'êtes pas surpris d'apprendre qu'une révolution est en cours. Les pouvoirs publics au Canada sont sans cesse pressés de réduire l'endettement public et privé, de mettre de l'ordre dans les finances du pays et d'investir des ressources là où le besoin s'en fait le plus sentir. Revenu Canada doit réagir, et ce avec rapidité.

Nous avons toujours un choix. Nous pouvons combattre le changement ou nous pouvons l'utiliser comme locomotive du progrès. Nous devons travailler plus intelligemment et devenir plus réceptifs. Nous devons mettre à contribution l'énergie et l'enthousiasme de nos employés parce que nous pouvons réellement faire une différence.

À Revenu Canada, nous sommes au milieu du programme de restructuration le plus ambitieux jamais entrepris au pays. Nous faisons de réels progrès qui sont attribuables en large partie au travail acharné de nos 40 000 employés. L'élément clé est l'unification administrative de l'Accise, des Douanes et de l'Impôt.

L'unification n'est pas un simple remaniement d'organigrammes, c'est une façon de mieux travailler. Il s'agit de créer une administration du revenu et des douanes meilleure et plus efficace, une administration qui améliore l'observation de la loi, qui réduit le fardeau et les coûts supportés par les entreprises, les particuliers et les contribuables et qui accroît l'accessibilité et le service.

Le volet douanes de Revenu Canada nous offre des perspectives toutes particulières. Les administrations douanières dans le monde sont à un tournant de leur longue histoire où elles ont servi de borne-frontière de leur État respectif.

Encore une fois, l'heure n'est pas au statu quo, étant donné les changements qui interviennent dans le monde. Notre milieu de travail évolue à un rythme époustouflant. Il y a peu, les entreprises transigeaient encore par téléphone et télégraphe et les marchandises étaient transportées par navire. Les droits de douane étaient élevés, les biens et les gens circulaient lentement et le protectionnisme était la norme.

Aujourd'hui, ici au Canada, 34 p. 100 de notre économie est tributaire des marchés d'exportation. Les droits de douane tendent à disparaître, la technologie de l'information permet aujourd'hui de communiquer et de conclure des affaires à la vitesse de l'éclair.

Efficient and effective border management means finding ways for "low-risk people and goods" to pass quickly through customs control, so that customs can concentrate its efforts on "unacceptable people and goods." This is not less enforcement. It is better and smarter enforcement.

If governments are in competition in certain areas, they are also, because of expenditure restraints, being forced to find innovative solutions. The new world order, globalization and competition all demand smarter thinking and better ways of doing things.

As representatives of our nation, Revenue Canada's customs employees are expected to be champions of national pride and true friends of tourism and trade. At the same time, however, customs officers must also carry out a law enforcement mandate. They enforce laws which protect our communities from illegal firearms and drugs, laws which protect our businesses from unfair foreign competition, and laws which regulate the movement of people into Canada. They also collect various taxes and duties. Their responsibilities are significant, they are complex and they are often competing.

Just by way of example, let me illustrate this complexity. Imagine that you are a customs officer; it is 3:00 p.m. and you are at Windsor at the tunnel. It is hot, you are tired, and there is a long line-up of trucks, hundreds of trucks, and you know that some carry prohibited goods, guns and drugs. How do you manage the situation? You want the traffic to flow, but you have that enforcement responsibility. There is one certainty: we will not compromise on protection.

To give another example, it is late at night, a 747 has landed from Heathrow with 400 tired people who only want to get out of the terminal and reunite with their relatives or catch a connecting flight, but some of the passengers have connected from a country where there is an outbreak of the deadly Ebola virus, a highly contagious virus transmitted via bodily fluids, a cough, or a sneeze. This is a difficult situation, but rest assured, we will never knowingly allow entry if there is risk to Canadians.

Before I go on, there are a couple of other kinds of examples that we can talk about. Imagine you are a worker in a steel plant in Hamilton. The plant is fighting for survival in a very competitive industry. Every job is vital. Every dollar is needed to build the business and create jobs. You are not worried about international trade relations or trade sanctions and you are not worried about trade facilitation. What you are worried about is the livelihood of the company and yourself.

Une gestion frontalière efficace et efficiente suppose trouver les moyens de laisser les «biens et personnes à faible risque» passer rapidement à la douane, afin que celle-ci puisse concentrer ses efforts sur les «biens et personnes sujets à caution». Ce n'est pas une diminution du contrôle d'application des lois, c'est un contrôle amélioré et plus intelligent.

Si les gouvernements se concurrencent dans certains domaines, les compressions des dépenses les forcent aussi à trouver des solutions innovatrices. Le nouvel ordre international, la mondialisation et la concurrence obligent tous à penser plus intelligemment et à trouver de meilleures façons de faire les choses.

Nous attendons des employés des douanes de Revenu Canada, en tant que représentants du pays, qu'ils deviennent les champions de la fierté nationale et les apôtres du tourisme et du commerce. Mais ils doivent en même temps s'acquitter de la mission consistant à faire respecter la loi. Ils mettent à exécution des lois qui protègent nos collectivités contre les armes à feu et les drogues illégales, des lois qui protègent nos entreprises contre la concurrence étrangère déloyale, ainsi que des lois qui régissent l'entrée des gens au Canada. Ils perçoivent en outre divers droits et taxes. Ces responsabilités sont importantes, complexes et souvent contradictoires.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples pour illustrer cette complexité. Imaginez que vous êtes un agent de douane. Il est 15 heures et vous êtes de service au tunnel de Windsor. Il fait chaud, vous êtes fatigué et il y a une longue file de camions, des centaines de camions, et vous savez que certains transportent des marchandises prohibées, des armes et de la drogue. Que faites-vous dans une telle situation? Il faut que le trafic s'écoule, mais vous avez cette responsabilité d'appliquer la loi. Une chose est certaine: il n'est pas question de compromettre la protection du public.

Pour vous donner un autre exemple, imaginez qu'il fait nuit, et que vous assistez à l'arrivée d'un 747 en provenance de Heathrow dont descendent 400 personnes fatiguées qui n'ont qu'un seul désir: sortir de l'aérogare et rejoindre leur famille ou ne pas manquer leur vol de correspondance. Mais certains des passagers viennent d'un pays touché par une épidémie du virus mortel Ebola, un virus très contagieux qui se transmet par les fluides corporels, la toux ou l'éternuement. C'est une situation difficile, mais soyez assurés que nous n'autoriserons jamais l'entrée d'une personne dont nous savons qu'elle met en danger la santé des Canadiens.

Avant de poursuivre, j'aimerais ajouter quelques exemples tirés d'un autre contexte. Imaginez que vous travaillez dans une aciérie de Hamilton qui lutte pour survivre dans un secteur où la concurrence est très vive. Chaque emploi est capital, chaque sou compte pour développer l'entreprise et créer d'autres emplois. Vos sujets de préoccupation ne sont pas les relations commerciales internationales ou les sanctions commerciales, ni la facilitation du commerce. Ce qui vous préoccupe, c'est la santé de l'entreprise et votre gaine-pain.

Or say you are a tour operator in British Columbia. Success and your employees' pay cheques depend on Canada's being seen as a warm and friendly place for visitors. You want an open border, with no delays, and fast and friendly service, and you do not care about the other problems; you have enough of your own.

These are only a few examples of the tough, real-life decisions made by our customs officers every day, seven days a week, 24 hours a day, from coast to coast to coast.

They also illustrate the incredible challenge placed on our employees, and I have to say that Canadians should be proud of the job they are doing. We do have to catch the bad guys, but we cannot inconvenience the good guys.

So what is the solution? These complexities, combined with antiquated legislation, reduced resources, significant increases in business volumes and demands for service, and rapidly evolving rules of international trade are all real and they are not going to go away.

We need a modern, flexible, responsive customs border service. We need a smarter border. We need to confront the real issues without compromising the health, safety, and security of Canadians, their jobs, or their business competitiveness. We need to win the war against illegal smuggling of drugs and guns. We need to prepare ourselves to deal with emerging international concerns such as environmentally hazardous materials, nuclear waste and disease. Yet we need a border that warmly welcomes visitors from around the world. It is an enormous challenge.

My goal, as the minister responsible for Canada Customs, is to institute a smart border. We have a plan. It is innovative; it is bold. It takes maximum advantage of our dedicated professional staff, new technologies and modern business practices. It is an ambitious plan that requires all of our energy and a real partnership with staff and Canadians.

A smart border recognizes that most people obey the law. A smart border allows us to simultaneously manage the dual requirements of facilitating trade and tourism and protecting Canada and Canadians.

The strategy we are implementing is designed to streamline our procedures for low-risk people and commercial activity. That frees up our staff and resources for improved service and a special focus on high-risk traffic.

We want our staff in value-added work that will make a difference. We want our staff out of the hum-drum, using their knowledge, skills and judgment in a meaningful way. We are eliminating archaic paper-based processes that add little or no value. We are using technology as our strategic tool to free our staff to focus on the basics.

Ou bien mettons que vous êtes un voyageur de Colombie-Britannique. Votre réussite et la paie de vos employés dépendent de la réputation du Canada comme pays accueillant et chaleureux. Vous voulez une frontière ouverte, que le voyageur franchit sans retard et en bénéficiant de services cordiaux et rapides, et peu vous importe les autres problèmes, vous en avez bien assez des vôtres.

On pourrait donner bien d'autres exemples des décisions difficiles et concrètes que les agents de douane doivent prendre chaque jour, sept jours sur sept et 24 heures sur 24, d'un bout à l'autre du pays.

Ces exemples montrent l'incroyable défi que doivent relever nos employés et je dois dire que les Canadiens ont des raisons d'être fiers du travail qu'ils font. Il nous faut intercepter les «méchants», mais nous ne pouvons incommoder les «bons».

Quelle est donc la solution? Toute cette complexité et les autres problèmes découlant de lois désuètes, de ressources réduites, de l'augmentation substantielle du volume des transactions et de la demande de services, ainsi que de l'évolution rapide des règles du commerce international, sont bien réels et ne disparaîtront pas.

Il nous faut un service frontalier moderne, souple et adaptable. Nous avons besoin d'une frontière intelligente. Il nous faut confronter les problèmes réels sans compromettre la santé et la sécurité des Canadiens, leurs emplois ou leur compétitivité commerciale. Nous devons gagner la guerre contre le trafic de drogue et la contrebande des armes. Nous devons nous préparer à répondre aux nouvelles préoccupations qui surgissent à l'échelle internationale, notamment en ce qui concerne les matières nuisibles à l'environnement, les déchets nucléaires et les maladies. Et nous avons besoin aussi d'une frontière qui soit accueillante pour les visiteurs venant du monde entier. C'est une véritable gageure.

Mon objectif, en tant que ministre responsable des Douanes canadiennes, est d'instituer une frontière intelligente. Nous avons un plan. Il est novateur, il est audacieux. Il tire pleinement avantage des compétences d'un personnel professionnel et dévoué, des nouvelles technologies et des pratiques commerciales modernes. C'est un plan ambitieux qui requiert toute notre énergie et un véritable partenariat avec les employés et les Canadiens.

Une frontière intelligente sait reconnaître que la plupart des gens respectent la loi. Une frontière intelligente permet de satisfaire simultanément à cette double exigence: faciliter le commerce et le tourisme et protéger le Canada et ses citoyens.

La stratégie que nous mettons en oeuvre vise à simplifier notre procédure à l'égard des personnes et des activités commerciales à faible risque. Cela nous permet de libérer notre personnel et nos ressources pour améliorer le service et nous concentrer particulièrement sur la circulation à risque élevé.

Nous voulons affecter le personnel à des tâches à valeur ajoutée qui fassent une différence. Nous voulons que notre personnel sorte de la routine et mette à profit ses connaissances, ses compétences et son discernement. Nous éliminons les formalités et les paperasses archaïques qui contribuent de façon minimale à la réalisation de nos objectifs. Nous nous servons de la technologie

Our action plan has four key elements. First, we are completely re-engineering our commercial processes. Goods must be able to enter Canada more quickly, and the burden and cost of compliance to business must be reduced. We have to be more competitive. We have to be better than the United States. We have to be better than our aggressive Asia-Pacific trading partners.

As an example, we have introduced the accelerated commercial release operations support system, or "ACROSS". It allows for the electronic exchange of permit data that can be processed at one site for several ports of clearance. Think of the convenience and the time-saving benefits for businesses. They do not have to go to Revenue Canada. In fact, Revenue Canada comes to them. Businesses do not stand in line and fill out forms; they attend to commerce and customers. Imports do not sit idly at the border; they sit in showrooms, in warehouses and on shelves for Canadians to purchase. Factories are not silent; they are humming.

The second key element is that we are redesigning our processes for travellers. Service is the goal, through an appropriate mix of targeted enforcement and facilitation. The recent opening of the new Vancouver International Airport Terminal is a wonderful example of the marriage between state-of-the-art facilities and new approaches to Customs. The CANPASS pilot in Vancouver is a good example of a smarter way of doing business that benefits the traveller but does not compromise our protection mandate. We hope we will soon be able to offer low-risk travellers a "smart card" that will allow them to stop at a kiosk and "swipe" themselves across the border.

Third, we need a legislative base that enables us to achieve our goals. We have to remember that many of the laws we are dealing with are over 100 years old. We have taken action in this regard. Bill C-102 dramatically modernized our duty-referral and duty-relief program. Omnibus legislation has allowed us to streamline procedures, and other statutory and regulatory changes are already in progress.

Of course, we have to remember that the bill we are here to talk about today, Bill C-2, changed a 75-year-old piece of legislation, thus allowing us administratively to make changes so that we can target our energies where we feel they are required.

The fourth element is our ongoing commitment to responsible enforcement. Revenue Canada's contraband strategy for 1996-97 is designed to increase interdiction in high-risk areas while decreasing efforts in low-risk areas. It will strengthen the

comme d'un instrument stratégique pour permettre à notre personnel de se concentrer sur les choses essentielles.

Notre plan d'action comprend quatre éléments clés. Premièrement, nous sommes en train de restructurer complètement nos processus commerciaux. Il faut accélérer l'entrée au Canada des marchandises et réduire le fardeau et le coût des formalités que les entreprises doivent remplir pour respecter la loi. Nous devons être plus compétitifs. Nous devons être meilleurs que les États-Unis. Nous devons être meilleurs que nos dynamiques partenaires commerciaux de l'Asie et du Pacifique.

Par exemple, nous avons mis en oeuvre le système de soutien de la mainlevée accélérée des expéditions commerciales, le SSMAEC. Celui-ci permet l'échange électronique de données sur les licences, données qui peuvent être traitées en un seul endroit pour le compte de plusieurs bureaux de douane. Songez à la commodité et au gain de temps qui en découlent pour les entreprises. Elles n'ont plus à se rendre à un bureau de Revenu Canada, c'est Revenu Canada qui vient à elles. Les entreprises n'ont plus à faire la queue et à remplir des formulaires, elles peuvent s'occuper de leurs affaires et de leurs clients. Les marchandises importées ne restent pas en souffrance à la frontière; elles sont dans les salles d'exposition, les entrepôts et sur les rayonnages, à la disposition des Canadiens. Les usines ne sont pas silencieuses, elles vrombissent.

Deuxièmement, nous sommes en train de restructurer nos processus à l'égard des voyageurs. Notre but est d'offrir un bon service en assurant un bon équilibre entre les contrôles ciblés et la facilitation de la circulation. L'ouverture récente de la nouvelle aéroport internationale de Vancouver constitue un excellent exemple du mariage d'installations à la pointe du progrès et de nouvelles méthodes douanières. Le projet pilote CANPASS de Vancouver est un bon exemple d'une façon de travailler plus intelligente, qui bénéficie aux voyageurs sans compromettre notre mission de protection. Nous espérons pouvoir offrir bientôt aux voyageurs à faible risque une «carte intelligente» qui leur permettra de passer la frontière après un simple «balayage de carte» dans un kiosque.

Troisièmement, nous avons besoin d'un fondement législatif qui nous permette d'atteindre nos buts. Il ne faut pas oublier que bon nombre des lois que nous appliquons sont vieilles de plus d'un siècle. Nous avons pris des mesures en ce sens. Le projet de loi C-102 a permis une modernisation remarquable de notre programme de report et d'exonération des droits de douane. Une loi cadre nous a permis de rationaliser nos procédures et d'autres modifications statutaires et réglementaires sont déjà en train.

Bien entendu, il ne faut pas oublier que la mesure dont nous parlons aujourd'hui, le projet de loi C-2, a modifié une loi vieille de 75 ans, nous permettant d'apporter des changements administratifs qui s'imposaient pour concentrer notre énergie là où elle est nécessaire.

Le quatrième élément est notre volonté de préserver une exécution des lois responsable. La stratégie de lutte contre la contrebande de Revenu Canada pour 1996-1997 vise à intensifier les activités de répression dans les secteurs à risque élevé tout en

relationships we have with our law enforcement partners, our stakeholders, and our clients. It will increase and optimize our investments in contraband detection technology and detector dogs; strengthen our risk assessment, intelligence and targeting capabilities, with, for example, the integrated customs enforcement system, or ICES as we call it; and it will strengthen the strategic export control program.

Honourable senators, as part of its responsible enforcement strategy, our government has launched anti-smuggling initiatives and the Canada Drug Strategy. Funding has been approved for these programs through to the end of this fiscal year. I want you to know that I am having ongoing discussions with my cabinet colleagues on future funding for these programs, and I know our CEUDA colleagues support these important programs.

Last month in Windsor, I visited the Ambassador Bridge border crossing at midnight because I wanted to go out and see how our staff manages in the dark hours. I can only say that they were there working effectively and positively in a team milieu. The local union president was there at twelve o'clock to talk to me and he presented his issues very candidly and clearly. These are the kinds of things that we have to continue to do.

I was impressed that night with the commitment and the success of what is going on at that border. Earlier in the day I had met with local law enforcement representatives, members of the Windsor Police, the OPP, the RCMP, and our immigration friends here from the federal government. We sat together at a table like this and talked about the partnership we need to have to ensure that we have safe homes and safe streets in Canada. The indications were that we are working right. We do have our strategies in place and we do have our goals and priorities in focus.

The area I was particularly interested in was precisely the one that has been drawn to your attention by Mr. Mansel Legacy, the issue of the extension of powers under the Criminal Code. I had to be sure that our partners, our local partners, agreed with that, the police who already have those powers. Does this partnership make sense to them? Certainly, in the discussions I had, the indications were clearly ones of support for that, and so I will continue to work with my two partners, the Solicitor General and the Minister of Justice, to move towards that end.

In Montreal, I met with our customs staff to celebrate a very different strategy, a memorandum of understanding that we have signed with the shipping federation aimed at combatting drug smuggling. You must understand that this is not something legislated by law. It is not legislation; it is just smarter thinking, and working closely with our partners to deal with this issue of illegal goods entering the country.

les réduisant dans les secteurs à faible risque. Elle renforcera nos liens de travail avec nos partenaires en matière d'application de la loi, nos intervenants et nos clients. Elle vise à accroître et optimiser nos investissements en ce qui concerne la technologie de détection de la contrebande et les chiens détecteurs; à renforcer nos capacités sur le plan de l'évaluation des risques, du renseignement et du ciblage avec, par exemple, le système intégré d'exécution des douanes, ou SIED; enfin, à renforcer le programme de contrôle des exportations stratégiques.

Honorables sénateurs, notre gouvernement a mis en oeuvre des initiatives de lutte contre la contrebande et la stratégie canadienne anti-drogue, dans le cadre de sa stratégie d'exécution responsable. Le financement de ces programmes a été approuvé jusqu'à la fin de l'exercice. Je peux vous dire que mes collègues du Cabinet et moi-même continuons de discuter du financement futur de ces programmes et je sais que nos collègues de la CEUDA les appuient.

Le mois dernier, à Windsor, j'ai visité le poste frontalier du pont Ambassador, à minuit, parce que je voulais me rendre compte par moi-même des conditions dans lesquelles notre personnel travaille de nuit. Je ne peux que vous dire qu'il travaillait de façon efficace et positive dans un esprit d'équipe. Le président de la section locale du syndicat était là à minuit pour me parler, et il a exposé ses préoccupations très clairement et très franchement. Voilà le genre de choses que nous devons continuer à faire.

J'ai été impressionnée cette nuit-là par le dévouement du personnel et la bonne marche des opérations à la frontière. Plus tôt dans la journée, j'avais rencontré des représentants locaux des forces de l'ordre, de la police de Windsor, de l'OPP, de la GRC et nos amis du service d'Immigration du gouvernement fédéral. Nous étions assis ensemble à une table comme celle-ci et parlions du partenariat qu'il nous faut établir pour garantir aux Canadiens la sécurité chez eux et dans la rue. J'ai conclu de cet entretien que nous sommes sur la bonne voie. Nous avons nos stratégies en place, nous avons nos objectifs et nos priorités clairement à l'esprit.

L'aspect auquel je me suis particulièrement intéressée est précisément celui sur lequel M. Mansel Legacy a attiré votre attention, à savoir l'élargissement des pouvoirs en vertu du Code criminel. Je devais m'assurer que nos partenaires, nos partenaires locaux, étaient d'accord avec cela, et j'entends par là les policiers qui exercent déjà ces pouvoirs. Est-ce que ce partenariat leur paraît utile? Il ressort de ces entretiens qu'ils en sont partisans et je vais donc continuer à travailler en ce sens avec mes deux partenaires, le solliciteur général et le ministre de la Justice.

À Montréal, j'ai rencontré des employés des douanes et j'ai célébré en leur compagnie une stratégie très différente, un protocole d'entente que nous avons signé avec la fédération maritime en matière de lutte anti-drogue. Je précise que ce n'est pas quelque chose qui est imposé par la loi. Ce n'est pas une loi; c'est simplement une façon plus intelligente de travailler et de collaborer étroitement avec nos partenaires pour régler ce problème de l'importation illégale de drogues dans notre pays.

I was impressed by our staff, their commitment, skill and their use of the technology. They are very proud of the contraband detection equipment they have. Better targeting strategies, better training and better tools have enabled them to increase drug seizures.

In 1995, we seized, in total, \$751 million in goods. Already, in the first four months of this year, we have seized \$536 million worth of goods.

We share the world's longest undefended border with the United States. They are our friends and we work with them to ensure it is the best managed border in the world.

The Canada-U.S. accord has helped us enormously to implement the key elements of our strategy, but the best strategy, tools and organization will not be effective, if our people are unable or unwilling to meet their responsibilities. The commitment and professionalism of our staff is the fuel that drives our engine for change. We must ensure that customs staff are at the right place, doing the right job, with the necessary training and tools to be effective.

In 1994-95, Revenue Canada's training budget amounted to \$26.4 million. The department provides more than ten full days of training to each of its 42,000 employees in a typical year.

It is through examples such as these that the department demonstrates its desire to harness the talents and energies of its employees towards a common goal: commitment and high quality service.

The department continues to offer training in emerging areas to ensure that all inspectors can meet changing needs. For example, there is training on new automated systems, in anti-terrorism and in cultural and AIDS awareness.

We can no longer afford to have 20 per cent of our people doing 5 per cent of the work just because that is the way we have always done it. We are concentrating our valuable resources where there is a business need. We will be more efficient. Service will be maintained, although provided differently.

In conclusion, I would say that the dynamism and strategic approach to re-engineering at Revenue Canada mirrors that of the federal government — to be more efficient, to be more business-like, to provide services that Canadians want and need. We are more client-oriented — or, in our case as a government, more citizen-oriented. We are doing our part to promote an economic climate that fosters strong economic growth and job creation and makes government truly responsive to the needs of Canadians. We must also do our part to ensure that Canada is well-positioned to take advantage of the economic opportunities of the next century. We want to work with Canadians, not stand in their way. We will make a difference. A smart border will ensure

J'ai été impressionnée par notre personnel, sa détermination, sa compétence et son utilisation de la technologie. Ces employés sont très fiers de leur matériel de détection de la contrebande. De meilleures stratégies de ciblage, une meilleure formation et de meilleurs outils leur ont permis d'accroître les saisies de drogues.

En 1995, nous avons saisi des drogues d'une valeur de 751 millions de dollars. Et déjà, au cours des quatre premiers mois de 1996, nous en avons saisi pour une valeur de 536 millions de dollars.

Nous partageons avec les États-Unis la plus longue frontière non protégée de la planète. Les Américains sont nos amis et nous veillons avec eux à ce que cette frontière soit la mieux administrée du monde.

Cet accord canado-américain nous a énormément aidés à mettre en oeuvre les éléments clés de notre stratégie, mais la meilleure stratégie, les meilleurs outils et la meilleure organisation du monde ne serviront de rien si les douaniers ne peuvent pas ou ne veulent pas s'acquitter de leurs responsabilités. Le zèle et le professionnalisme de notre personnel sont le carburant qui alimente le moteur du changement. Nous devons faire en sorte que les employés des douanes soient au bon endroit, pour faire le travail voulu et disposent de la formation et des outils nécessaires à leur efficacité.

En 1994-1995, le budget de formation de Revenu Canada s'élevait à 26,4 millions de dollars. Dans une année moyenne, le ministère dispense plus de dix journées entières de formation à chacun de ses 42 000 employés.

Des exemples comme ceux-ci illustrent bien la volonté qu'a le ministère d'encadrer les talents et les énergies des employés en vue de réaliser un objectif commun: l'engagement et la qualité du service.

Le ministère continue d'offrir la formation dans les nouveaux domaines de façon que tous les inspecteurs puissent satisfaire aux besoins changeants. Je mentionnerai, entre autres, la formation sur les nouveaux systèmes informatisés, à la lutte contre le terrorisme, ainsi que la sensibilisation au sida et aux différences culturelles.

Nous ne pouvons plus nous permettre de laisser 20 p. 100 de notre effectif s'acquitter de 5 p. 100 de la charge de travail, simplement parce que nous avons toujours procédé de cette façon. Nous concentrons nos précieuses ressources là où elles sont les plus utiles. Nous serons plus efficaces. Le service sera maintenu, même s'il est fourni différemment.

En conclusion, je dirais que le dynamisme et la démarche stratégique de restructuration de Revenu Canada sont à l'image des principes du gouvernement fédéral: accroître l'efficacité, adopter une démarche professionnelle et fournir les services dont les Canadiens veulent et ont besoin. Nous sommes davantage axés sur la clientèle, c'est-à-dire, à titre de gouvernement, sur les citoyens. Nous faisons notre part pour favoriser l'instauration d'un climat économique propice à une forte croissance et à la création d'emplois et dans lequel le gouvernement canadien se montre réceptif aux besoins des Canadiens. Nous devons également faire notre part pour assurer que le Canada soit bien placé pour mettre à profit les perspectives économiques du prochain siècle. Nous

Canada's success. We will do our part to keep Canada a prosperous and safe country — indeed, the envy of the world.

All this is a challenge; it is tough for everyone. A system that was healthy in the 1840's needs change in order to be healthy in the 1990's and beyond.

Again, Mr. Chairman and honourable senators, I would like to remind everyone that it is our employees who are doing a wonderful job to help us manage today and for the future. It is my commitment as the minister to ensure that we all move ahead together, profitably and effectively, so that we can serve Canadians.

The Chairman: Thank you, minister, for those opening remarks.

Senator St. Germain: Minister, my first question has to do with the Tassé report on the study of the powers of customs inspectors. Has it been made public or not? If it has not, what does the study recommend, if I may be so bold as to ask?

Ms Stewart: This study actually did take a look at the responsibilities that we feel many of our employees have asked about, as in the discussion you were having earlier about whether or not it makes sense to have capabilities under the criminal act afforded to our customs officers. Their recommendations are ones that we are studying now.

I can tell you, as I said earlier in my comments, that the examples given by Mr. Legacy in his earlier representations about the need to be able to stop drunk drivers, about the need to be able to stop people who may be kidnapping children across the border, have to be seriously thought about. For Canadians, when they look at that and think that customs officers do not have the ability to do that under the law, it does not seem right. It does not make sense.

I am working, as I say, with the Solicitor General and with the Minister of Justice in trying to understand those implications. I tend to agree with you, senator, that if we are going to do it, we cannot pick and choose. Trying to cherry-pick the appropriate areas of involvement would be very difficult. I am of the same mind.

I would just confirm to you that it was one of the first files to be put on my desk, thanks to the deputy minister, and in my own mind I want to be sure, as I say, that our partners, your colleagues from before, agree that it is the right strategy. To my understanding in the discussions I have had, they do.

Senator St. Germain: I think that is reinforced by what Mr. Legacy pointed out. If they are fearful of carrying out their duties, and I think their responsibilities are becoming more onerous, especially with the gun legislation, that will put more

voulons travailler avec les Canadiens, et non être un obstacle sur leur chemin. Nous ferons une différence. Une frontière intelligente assurera la réussite du Canada. Nous ferons notre part pour que le Canada reste un pays prospère et sûr, un pays qui fait l'envie du monde.

Tout cela représente une lourde tâche; elle est difficile pour tout le monde. Un régime qui fonctionnait bien dans les années 1840 doit être adapté si l'on veut qu'il réponde aux besoins des années 1990 et au-delà.

Encore une fois, monsieur le président et honorables sénateurs, je tiens à rappeler à tous que ce sont nos employés qui accomplissent un travail merveilleux pour nous aider à gérer le quotidien actuel et l'avenir. Je m'engage, en tant que ministre, à faire en sorte que nous marchions tous la main dans la main, de manière bénéfique et efficace, de façon à être au service des Canadiens.

Le président: Je vous remercie, madame la ministre, de ces remarques liminaires.

Le sénateur St. Germain: Madame, ma première question intéresse le rapport Tassé, l'étude concernant les pouvoirs des inspecteurs des douanes. A-t-il été publié ou non? Dans la négative, que recommande-t-il, si je puis avoir l'audace de vous le demander?

Mme Stewart: Cette étude a effectivement porté sur les responsabilités que beaucoup de nos employés souhaitent obtenir, et dont il a été question tout à l'heure, à savoir l'opportunité de conférer à nos agents des douanes les pouvoirs d'agent de la paix en vertu du Code criminel. Nous étudions actuellement les recommandations.

Je peux vous dire, comme je l'ai déjà indiqué dans mon exposé, que les exemples donnés par M. Legacy tout à l'heure, la nécessité de pouvoir détenir les conducteurs ivres, de pouvoir arrêter les ravisseurs qui veulent faire traverser la frontière à un enfant, méritent ample réflexion. Les Canadiens, lorsqu'ils voient cela et savent que les douaniers n'ont pas le pouvoir en droit de faire cela, ne comprennent pas. Ils se disent que cela n'a pas de sens.

Comme je l'ai dit, je travaille avec le solliciteur général et le ministre de la Justice pour cerner tout ce que cela implique. J'ai tendance à être d'accord avec vous, sénateur, si nous allons le faire, on ne peut se montrer sélectif. Il serait très difficile de restreindre le champ d'application, de sélectionner précisément tel ou tel domaine. Je pense comme vous.

Je veux donc juste confirmer que c'est l'un des premiers dossiers qui a été déposé sur mon bureau, grâce au sous-ministre, et je tiens à m'assurer, comme je l'ai dit, que nos partenaires, nos collègues de tout à l'heure, conviennent que c'est la bonne stratégie. D'après les entretiens que j'ai eus, il semble que ce soit le cas.

Le sénateur St. Germain: Je pense que cela a été confirmé par M. Legacy tout à l'heure. S'ils travaillent dans la crainte, et puisque leurs responsabilités vont devenir plus lourdes, surtout avec la Loi sur le contrôle des armes à feu, ils vont être davantage

pressure on them, because more will be expected of them. Therefore, I would definitely urge you to pursue this as quickly as possible.

A fact-sheet put out by Revenue Canada in regard to the government's firearms control initiative said something to the effect that "service is not at the expense of enforcement." I may have misunderstood this, but I think the union representatives who were before us, Mr. Legacy and his delegation, were implying that.

Would you comment on that briefly, please?

Ms Stewart: In my comments I hope I made it clear that I feel my challenge is to work towards the smart border so that our enforcement activity really targets those people that we must target. It means focusing more on our partnerships with the RCMP, with our neighbours across the border, with our friends in Immigration and Agriculture Canada, and on our relationship with the provinces, because, of course, we are responsible for some of their legislation in the areas of health, the environment and transportation.

We have to prepare ourselves to support freer trade and the need for commercial transportation and exchange, but we have to target those people we do not want. With a smart border, using the capabilities and the potential of our individual employees, we can do that in a different way.

In the old days, everybody was kept out. We were protectionists. The job was: "Stop it right there; we don't want anybody in." It is not that way anymore. We have to modernize to accommodate the difference, recognizing absolutely and clearly that the issue of enforcement is a very big part of it.

Senator St. Germain: For clarification of a point that Senator Perrault brought up, I think the reason the RCMP were hesitant in interfering in the grain issue is that it is such a political issue. As opposed to a criminal or a dangerous issue, it is a question of whether we need the Canadian Wheat Board. That was most likely the reason why the RCMP were hesitant in becoming involved at the request of customs officers. Do you agree or disagree? Would you comment on that.

Ms Stewart: Actually, I have looked at the file in depth, and I would certainly congratulate our employees on the work they have been doing out there in a very tough circumstance. I appreciate that. The RCMP have been cooperating with us in a real and appropriate fashion. That is not to say that we do not have the responsibility to get the laws right, but as Mr. Legacy said, their job is not necessarily to comment on the law but to make sure it is applied. They are doing a very good job in that regard.

Senator St. Germain: This is my last question: What savings has this bill brought about? How many top-level positions have been eliminated, and have the savings found their way down to

sous pression car on attendra d'eux davantage. Par conséquent, je vous exhorte à avancer là-dessus aussi rapidement que possible.

Un bulletin distribué par Revenu Canada au sujet d'initiatives gouvernementales en matière de contrôle des armes à feu disait en substance que «le service ne doit pas être aux dépens de l'application de la loi». J'ai peut-être mal suivi, mais il me semble que les représentants syndicaux que nous avons entendus tout à l'heure, M. Legacy et sa délégation, donnaient à entendre que c'est bien le cas.

Pourriez-vous brièvement répondre à cela, s'il vous plaît?

Mme Stewart: J'espère avoir bien montré dans mon exposé que je considère qu'il m'incombe de réaliser la frontière intelligente de telle façon que notre activité d'application de la loi s'adresse véritablement aux personnes suspectes. Cela signifie qu'il faut intensifier notre collaboration avec la GRC, avec nos voisins américains, avec nos amis du service d'Immigration et avec Agriculture Canada, et aussi avec les provinces car, bien entendu, nous sommes responsables de l'exécution de certaines lois provinciales dans les domaines de la santé, de l'environnement et du transport.

Nous devons nous préparer à une plus grande liberté des échanges et de circulation, mais nous devons aussi nous prémunir contre les indésirables. Avec une frontière intelligente, en nous servant des capacités et des ressources de nos employés individuels, nous pouvons le faire avec des méthodes différentes.

Dans l'ancien temps, on fermait la porte à tout le monde. Nous étions protectionnistes. La devise était: «Halte-là, nous ne laissons passer personne». Il n'en est plus ainsi. Nous devons nous moderniser pour tenir compte de la différence, tout en reconnaissant absolument et clairement que le contrôle du respect des lois est un élément essentiel.

Le sénateur St. Germain: Pour apporter une précision sur un sujet que le sénateur Perrault a évoqué, je pense que la raison pour laquelle la GRC a été réticente à intervenir pour empêcher l'exportation des chargements de céréales est qu'il s'agit là d'une affaire politique, par opposition à une affaire criminelle ou une situation de danger. Elle pose la question de savoir si nous avons besoin de la Commission canadienne du blé. C'était sans doute la raison pour laquelle la GRC a hésité à répondre à la requête des douaniers. Êtes-vous d'accord ou non? J'aimerais connaître votre avis.

Mme Stewart: En fait, j'ai examiné de près ce dossier et je félicite pleinement nos employés du travail qu'ils ont fait dans des circonstances très difficiles. La GRC a collaboré avec nous de manière très réelle et appropriée. Cela ne signifie pas qu'il ne nous incombe pas de mettre de l'ordre dans nos lois, mais comme M. Legacy l'a dit, son rôle n'est pas nécessairement de juger du bien-fondé des lois, mais de les appliquer. Elle fait un très bon travail à cet égard.

Le sénateur St. Germain: Voici ma dernière question: quelles économies ce projet de loi a-t-il autorisées? Combien de postes de cadre supérieur ont-ils été supprimés, et les économies faites

produce more customs officers or more personnel at the field level?

Ms Stewart: I will refer the details to Mr. Cocksedge, but I will say that as a result of program review we in Revenue Canada have to find \$300 million in savings. That is a big chunk of change. That is \$300 million by 1997-98. We are at about \$150 million now. So we are halfway there, and a lot of it is as a result of consolidation, managing administration in a different fashion.

Mr. Cocksedge will comment specifically on the numbers.

Mr. Allan Cocksedge, Assistant Deputy Minister, Customs Border Services, Department of National Revenue: I will comment briefly. Mr. Bill Crandall can add to that as well.

The consolidation has meant that we have replaced what were ten operating customs regions with seven regions and, therefore, the managerial layering that occurred in the old organization has been streamlined as a result.

As part of the savings target that the minister referred to, we are responsible for coming up with \$45 million in savings over the three-year period, and we are well on our way to doing that. That is part of our contribution to the overall savings target of the department. The savings are not only real but they are real in the right areas.

As the minister said, we need to play it smart, and where we have cut our operating costs has been in inland offices where the workload was very small, and it made sense to offer services differently because of the availability of electronic commerce techniques to clear goods inland. By doing that we have maintained the presence at the physical border, which is most important for our dealing with the issues that the minister outlined.

Mr. William Crandall, Assistant Deputy Minister, Finance and Administration Branch, Department of National Revenue: The only point I would add, senator, is that, in our efforts to find the \$300 million in savings, we have skewed those savings to administrative and overhead and information technology areas. In fact, something like 45 per cent of that \$300 million has to come from those areas, and they only represent about a quarter of the department's base. We really made an effort to protect, as much as we could in the program-induced savings, all the key program business lines of Revenue Canada, including customs, trade administration, revenue collection and audit.

Senator Perrault: This has been a very positive presentation by the minister and I know that my colleagues will agree.

On the war against illegal shipments of drugs, you gave us some very good figures. You say we seized \$751 million in 1995, and in the first four months of 1996, \$536 million. What estimated percentage does that represent of the total drug flow into Canada?

ont-elles servi à engager plus de douaniers ou davantage de personnel sur le terrain?

Mme Stewart: Je demanderai à M. Cocksedge de répondre en détail, mais je dirai que, par suite de l'examen des programmes, nous, à Revenu Canada, devons trouver 300 millions de dollars d'économies. Ce n'est pas une petite somme. C'est 300 millions de dollars d'ici 1997-1998. Nous en sommes à environ 150 millions de dollars maintenant. Nous sommes donc à mi-chemin, et une bonne partie a été obtenue grâce à l'unification, à une structure différente de l'administration.

M. Cocksedge pourra vous parler plus précisément des chiffres.

M. Allan Cocksedge, sous-ministre adjoint, Direction générale des Services frontaliers des douanes, ministère du Revenu national: Je répondrai brièvement et M. Bill Crandall pourra éventuellement compléter.

Avec l'unification, les dix régions opérationnelles des douanes qui existaient auparavant ont été ramenées à sept, ce qui signifie que tous les postes d'encadrement correspondants ont été réduits en conséquence.

Sur le chiffre global d'économies que la ministre a cité, nous devons, pour notre part, trouver 45 millions de dollars sur trois ans, et nous sommes en bonne voie de le faire. C'est là notre contribution au chiffre d'économies global du ministère. Les économies ont non seulement été réellement faites, mais elles l'ont été faites dans les domaines qu'il fallait.

Comme la ministre l'a dit, nous devons travailler de façon intelligente, et c'est donc dans les bureaux intérieurs, là où la charge de travail était faible, que nous avons réduit nos frais de fonctionnement. Il était indiqué d'offrir nos services selon des modalités différentes à cause de l'existence des techniques du commerce électronique pour le dédouanement intérieur des marchandises. En agissant ainsi, nous avons maintenu la présence à la frontière physique, qui est essentielle pour les raisons que la ministre a indiquées.

M. William Crandall, sous-ministre adjoint, Direction générale des finances et de l'administration, ministère du Revenu national: La seule chose que j'ajouterais, sénateur, c'est que, pour trouver les 300 millions de dollars d'économies, nous avons ponctionné plus lourdement les frais administratifs et généraux et l'informatique. Ainsi, sur les 300 millions de dollars, près de 45 p. 100 doivent provenir de ces postes de dépenses, alors qu'ils ne représentent qu'environ un quart du budget ministériel. Nous nous sommes réellement efforcés de protéger autant que nous le pouvions les programmes clés de Revenu Canada, tels que les douanes, l'administration des échanges commerciaux, la perception des impôts et la vérification.

Le sénateur Perrault: J'ai trouvé très positif l'exposé de la ministre, et je sais que mes collègues seront d'accord avec moi.

Vous nous avez donné quelques chiffres très intéressants concernant la lutte contre le trafic de drogue. Vous dites que l'on a saisi pour 751 millions de dollars en 1995, et que l'on est déjà à 536 millions de dollars pour les quatre premiers mois de 1996. Quel pourcentage cela représente-t-il de l'afflux total de drogue au Canada, selon votre estimation?

Ms Stewart: Senator, I would not hazard a guess.

Senator Perrault: It is a tough question.

Ms Stewart: I would not hazard a guess. Again, it has been fascinating to see the focus on this particular area. In the relationship that is being built with the RCMP, we work together, by and large, in every single one of those drug busts.

As I would point out, too, there is a wholly different way of doing business. We have signed these memorandums of understanding with the shipping federation. We hope to sign them with the airlines and with freight carriers. It is really an agreement where we share information and intelligence on what is coming up, who is bringing it in, and where our risk points are. We have a better understanding of the structures on ships and where we should look. As I say, it is all done without legislation; it is just a different way of doing business and recognizing that we have to be partners as opposed to stand-alone players.

Senator Perrault: With respect to the information-gathering process, obviously, you have computer contacts throughout the world with other nations. Is there a sharing of information on an adequate basis involving other nations to warn us, for example, that an illegal shipment is on the way to Canada? Are we well informed in that area?

Ms Stewart: Yes, we do that. As technology improves, we will be even better informed. Of course, the relationship through Interpol tends to require our continuing partnership with the RCMP here, and formulating those connections is a must.

In Windsor, when we were sitting down, as I say, with our partners, we were talking back and forth between ourselves and the RCMP. We even agreed that at this level we have to do a better job at our information sharing. I think those doors are opening as we come to understand the responsibilities and the power of partnership.

Senator Angus: Minister, I would like to add my word of welcome to you and your deputy ministers, and I congratulate you on your appointment to a very challenging portfolio. I am sure you will do a great job at it.

Obviously, as you outlined in your opening statement, living in this amazing time of change, what you do one day is out of date practically the next day. I, for one, am delighted at your thrust for a smarter approach, not only to problems at the frontier, but also to cooperating with the private sector.

I have spent most of my career as a maritime lawyer dealing largely in East Coast ports and in Montreal with the flow of cargo in and out of Canada. It used to be very much of a stand-off. There was more of an interest in getting the customs collected

Mme Stewart: Sénateur, je ne me hasarderai pas à estimer ce chiffre.

Le sénateur Perrault: C'est une question difficile.

Mme Stewart: Je ne m'aventurerai pas à l'estimer. Encore une fois, il a été fascinant de voir le travail effectué dans ce domaine. Avec la relation que nous sommes en train d'édifier avec la GRC, nous travaillons de concert sur pratiquement chacune de ces saisies de drogue.

Je signale également que nous avons adopté une façon totalement différente de faire les choses. Nous avons signé ces protocoles d'entente avec la Fédération maritime. Nous espérons en signer également avec les compagnies aériennes et les transporteurs de fret aériens. C'est réellement une entente par laquelle nous partageons les renseignements sur ce qui se profile, sur qui sont les trafiquants et où se situent les points de risque. Nous avons acquis une meilleure connaissance de la structure des navires et des endroits où il faut chercher. Comme je l'ai dit, tout cela s'est fait sans texte de loi; c'est simplement une façon différente de travailler, la reconnaissance que nous devons être partenaires et non des joueurs solitaires.

Le sénateur Perrault: Pour ce qui est du travail de renseignement, vous avez de toute évidence des contacts informatisés avec tous les pays du monde. Y a-t-il un partage suffisant des renseignements avec d'autres pays, afin que ceux-ci nous avertissent, par exemple, qu'un chargement de drogue est en route pour le Canada? Sommes-nous bien informés sur ce plan?

Mme Stewart: Oui, ces contacts existent. Avec les progrès de la technologie, nous serons encore mieux informés. Évidemment, les contacts avec Interpol exigent une collaboration continue avec la GRC, chez nous, et ces contacts sont un impératif.

À Windsor, pendant cette réunion de concertation avec nos partenaires, nous n'avons cessé d'avoir des échanges avec la GRC. Nous avons même convenu qu'à ce niveau nous devions mieux partager l'information. Je pense que ces portes s'ouvrent au fur et à mesure que nous comprenons mieux les possibilités qu'offre le partenariat et aussi les responsabilités qu'il implique.

Le sénateur Angus: Madame la ministre, je tiens à vous souhaiter moi aussi la bienvenue, ainsi qu'à vos sous-ministres, et à vous féliciter de votre nomination à ce portefeuille aux responsabilités très lourdes. Je suis sûr que vous allez vous en tirer brillamment.

De toute évidence, ainsi que vous l'avez indiqué dans votre exposé, le fait de vivre en cette période de mutations étonnantes, ce que l'on fait un jour devient pratiquement désuet le lendemain. Pour ma part, je suis ravi de vous voir mettre l'accent sur les solutions intelligentes, non seulement aux problèmes qui se posent à la frontière, mais également en ce qui concerne la collaboration avec le secteur privé.

J'ai passé la plus grande partie de ma carrière comme avocat maritime, à m'occuper des formalités douanières à l'arrivée et au départ des marchandises, principalement dans les ports de la côte est et à Montréal. Les douanes se cantonnaient dans leur tour

than in looking at the bigger picture. I have already noticed a major improvement. I think it is terrific.

There are a couple of areas that I would like to ask you to comment on, if I could. First of all, you went out of your way, and I thought in a very nice way, to say good things about the workers, particularly about Mr. Legacy and his association. At the same time, you were here this morning when he gave his evidence. By his own admission, some of it was quite negative. I wonder, in a general way, if you would like to respond to some of the direct criticisms.

Also, in earlier questioning we wondered to what degree you do have a dialogue with the union and with Mr. Legacy in particular. I would like to have your side of that story to see how it is working. It seems to me that if it is working well, there would not be the need for this ventilation that is set forth in the brief.

Ms Stewart: No, and I can appreciate your point of view. I believe it was within the first or second week of my appointment that I felt compelled to make contact with the union presidents, and I called Mansel. We had a chat and had lunch together and talked about the concerns that he has brought forward, many of them in the representation today. That was an important first step for me, to understand particularly the aspect of the extension of rights under the criminal act, the sense of how the union members were feeling, given this incredible change that we are facing.

I want to make it clear that, even though we are one big department, there is room for everybody. I have to say I do find it passing strange that in the confines of the union itself, both tax people and customs people are there and they seem to be able to manage themselves very effectively. I would only hope that as we move ahead that sense will continue in the confines of the department itself as well.

There are always concerns. I am glad that Allan Cocksedge is going to be working with the union as we identify areas of improvement — and continuous improvement is the next step. It is fundamental. As we change the whole approach to who we are as a government to a client-based or, as we say, a citizen-based strategy, we have to make sure we do that internally as well.

I often say to the employees that for very many Canadians Revenue Canada is the government. We are the ones they deal with at the border or on their tax issues. If we cannot make our relationship more positive and a more partnering one with the citizenry of the country, we will never get out of this mould of the government's being big and bad and distant.

I have been most impressed with the members that I have had the opportunity to meet, either at the border points or here in these venues.

Senator Angus: The criticisms that were put out this morning were quite specific. If you reject them, that is fine. I would like to know that you feel they are not legitimate critiques or criticisms. If you do acknowledge that they are positive, in the

d'ivoire. Elles cherchaient essentiellement à percevoir les droits, sans s'intéresser à autre chose. J'ai déjà constaté une amélioration majeure. Je trouve cela formidable.

J'aimerais aborder avec vous certaines questions, si vous le permettez. Tout d'abord, vous avez pris grand soin — et avec beaucoup de sentiment, ai-je trouvé —, de dire des choses agréables au sujet du personnel, et particulièrement de M. Legacy et de son syndicat. Néanmoins, vous étiez là ce matin lorsqu'il a témoigné. De son propre aveu, une partie de ses propos étaient très critiques. Aimerez-vous répondre à certaines de ces critiques directes?

Par ailleurs, certaines de nos questions portaient sur la qualité du dialogue que vous avez avec le syndicat, et avec M. Legacy en particulier. J'aimerais entendre votre version pour voir comment les choses se déroulent. Il me semble que si le dialogue était bon, il n'y aurait pas cette rafale de critiques dans le mémoire.

Mme Stewart: Non, et je comprends votre point de vue. Je pense que c'était au cours de la première ou de la deuxième semaine après mon arrivée que j'ai ressenti le besoin de nouer contact avec les présidents des syndicats et j'ai appelé Mansel. Nous avons eu une conversation, et nous avons déjeuné ensemble et parlé des préoccupations qu'il a exprimées, dont beaucoup se retrouvent dans son intervention d'aujourd'hui. C'était pour moi un premier pas important, particulièrement pour comprendre la revendication de l'élargissement des pouvoirs en vertu du Code criminel, pour prendre un peu le pouls des syndiqués face à ces changements incroyables que nous traversons.

Je tiens à indiquer que, même si nous sommes devenus un gros ministère unifié, il y a place pour tout le monde. Je dois dire que je trouve assez curieux qu'au sein du syndicat lui-même, les agents de l'impôt et les douaniers semblent s'entendre très bien. J'espère seulement que cette bonne entente se retrouvera au sein du ministère lui-même au fur et à mesure que nous avancerons.

Il y a toujours des inquiétudes. Je suis heureuse qu'Allan Cocksedge doive travailler avec le syndicat en vue de déterminer les améliorations possibles — et l'amélioration continue est la prochaine étape. C'est fondamental. Tout ce changement d'orientation de la fonction gouvernementale en faveur d'une stratégie axée sur le client ou, comme nous disons, axée sur le citoyen, doit se manifester également au niveau interne.

Je dis souvent aux employés que, aux yeux de très nombreux Canadiens, le gouvernement, c'est Revenu Canada. C'est à nous qu'ils ont affaire à la frontière ou avec leurs problèmes d'impôt. Si nous ne pouvons rendre plus positive ou plus coopérative notre relation avec les citoyens du pays, nous ne parviendrons jamais à dépasser cette perception qui fait voir le gouvernement comme une sorte de gros monstre distant.

J'ai été très impressionnée par les membres du personnel que j'ai eu l'occasion de rencontrer, soit aux postes frontières soit ici, à Ottawa.

Le sénateur Angus: Les critiques formulées ce matin étaient très précises. Si vous les rejetez, c'est bien. Si vous estimez qu'elles ne sont pas légitimes, j'aimerais le savoir. Si vous reconnaissez qu'elles sont positives, en ce sens qu'elles sont

sense that they have merit and you are going to address them as a priority matter, then I am quite comfortable.

First of all, perhaps you can say are they well founded, at least as far as you know?

Ms Stewart: As I read the report — and I did read it and I thank Mansel for providing it to me in advance — the focus of the report is good. The issues are of concern, but they still box us in the old strategy, the old paradigm of “us and them”. What we really have to move out of is that paradigm. We have to understand that it is not a matter of “how many of these and how many of those,” but “how many of us.” It is going to take some time to change that.

We are talking about change here, significant change, structural change. It is hard on everybody's part to deal with that. I recognize the concern, particularly on the enforcement side, and the sense that they have to have the tools and the training and the commitment behind them to ensure that we keep our homes and our streets safe. That is a commitment of mine.

We will review it in detail, as we continue to do, and make sure we work together. That is the job of our new administration as well.

Senator Angus: Could you indicate, minister, perhaps with the assistance of either Mr. Gravell or Mr. Cocksedge, whether that is the criterion you have applied in closing some of the customs ports? As an example, I gather that in Newfoundland, about five out of ten ports, plus St. Pierre and Miquelon, have been closed down.

Ms Stewart: I made fleeting reference in my comments to the fact that we cannot have twenty per cent of our work force doing five per cent of the work. We found that at many of our inland ports staff was just there waiting for goods to arrive, and, as Mansel has pointed out, knowing that the frontier, the border itself, is where we have to keep our real focus and our value-added efforts.

We have been working to use technology in a more effective way, not to lessen the service but just to provide it differently. That has been the target of our focus in terms of managing our human resources. I will leave it up to the deputy minister to say something more, if he wishes. If we are talking about any kinds of human change in terms of losses, it has pretty much been there.

Mr. Pierre Gravell, Deputy Minister, Department of National Revenue: One comment I would like to make, senator, is that the identification of those inland ports where a continuous presence could not be warranted was done on the basis of objective criteria and in full consultation with the various stakeholders. That means, certainly, the employees concerned, the local elected officials and so on. We did not make a move in one fell swoop, immediately. We have adjusted our strategy and we have staggered the closures in order to accommodate our employees' concerns, and not only theirs, but clients' and stakeholders' concerns as well. The ultimate objective, basically, is not to close, but is to provide, as the minister has said, service

fondées et que vous allez vous attaquer prioritairement à ces problèmes, je serai satisfait.

Tout d'abord, pouvez-vous nous dire si elles sont fondées, à votre connaissance?

Mme Stewart: L'orientation du mémoire — et je l'ai lu et je remercie Mansel de me l'avoir communiqué par avance — me paraît bonne. Les problèmes soulevés sont une préoccupation, mais le mémoire continue à nous enfermer dans l'ancienne stratégie, l'ancien paradigme du «eux contre nous». Il faut justement sortir de ce paradigme. Il faut comprendre que ce n'est plus une question de savoir «combien de ceux-ci et combien de ceux-là», mais «combien d'entre nous». Il faudra du temps pour changer cette mentalité.

Nous parlons ici de changements, de changements profonds, de changements structurels. Il est difficile pour tout le monde de s'y adapter. Je reconnais la préoccupation, particulièrement sur le plan du contrôle de l'application des lois, et du souci des employés de disposer des outils et de la formation et des appuis de la hiérarchie pour assurer la sécurité de nos foyers et de nos rues. C'est ce que je suis résolue à faire.

Nous allons examiner tous ces éléments de près, poursuivre ce travail, et veiller à le faire en concertation avec le personnel. Cela aussi est la mission de notre nouvelle administration.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous nous dire, madame la ministre, peut-être avec le renfort soit de M. Gravelle soit de M. Cocksedge, si c'est le critère qui a présidé à la fermeture de certains des postes de douane? Par exemple, on me dit qu'à Terre-Neuve, près de cinq postes sur dix, plus Saint-Pierre-et-Miquelon, ont été fermés.

Mme Stewart: J'ai indiqué, en passant, dans mon exposé, que nous ne pouvons plus permettre que 20 p. 100 de notre main-d'œuvre fasse 5 p. 100 du travail. Nous avons constaté qu'à nombre de nos postes de douane intérieurs le personnel se tournait les pouces en attendant que les marchandises arrivent et, comme Mansel l'a indiqué, c'est sur la frontière elle-même que nous devons concentrer notre attention et notre travail à valeur ajoutée.

Nous nous efforçons de mettre en oeuvre la technologie de manière plus efficace, non pas en réduisant le service mais en le fournissant différemment. C'est le principe qui préside au redéploiement de nos ressources humaines. Je demanderai au sous-ministre de vous en dire plus, s'il le souhaite. Si vous parlez du redéploiement des effectifs, c'est surtout à ce niveau qu'il y a eu des coupures.

M. Pierre Gravelle, sous-ministre, ministère du Revenu national: Une chose que j'aimerais dire, sénateur, est que la liste des postes intérieurs où une présence continue n'est pas justifiée a été dressée sur la base de critères objectifs et en pleine concertation avec les diverses parties intéressées. J'entends par là les employés touchés, les élus locaux et cetera. Nous n'avons pas fermé ces bureaux d'un seul coup, du jour au lendemain. Nous avons ajusté notre stratégie et avons étalé les fermetures de façon à répondre aux préoccupations de nos employés, et pas seulement des employés, mais aussi celles des clients et autres parties intéressées. Le but ultime, en substance, n'est pas de procéder à des fermetures de bureau, mais, comme la ministre l'a dit, de

in a different way. We believe that the concept of the smarter border will help us to do better risk assessment and better targeting, and, with the introduction of technology, will allow us also to make much better use of our very valuable resources at the border.

Senator Angus: I have just one other area, if I may, concerning a complaint related to customs that has come my way in the last three or four years. I know this has come to Mr. Gravel's attention too, and very recently, from a colleague of mine and a former minister of the Crown. I refer to the issue of pre-clearance that our friends to the south have, the Americans. I would just like to know where we are on that. When the travelling public is flying out of Montreal to Atlanta or New York, they clear U.S. Customs right at the immigration desk. "Bob's your uncle," and you are off and running.

Poor Canadians. First of all, the carriers are suffering and so is the travelling public coming in the other direction. Where are we at, and is this just an international stand-off or do you have some good news?

Mr. Gravel: We have some good news. I would like Mr. Cocksdge to give you the good news, but I would like to preface his comment by saying that we have made substantial progress with our American counterparts, that is, Canada Immigration and Canada Customs with U.S. Immigration and U.S. Customs.

We have put together a Canada-U.S. border accord so that we can administer jointly the border in a smart way, to meet our competing demands and objectives and the same pressures that we experience on both sides of the border. Part of that, of course, relates to the introduction of CANPASS programs, the possibility of sharing joint facilities in the future, joint technology, better sharing of information for enforcement and so on and so forth.

Part of that also relates to what we can do together to support travellers as well, and that brings us to the topic of pre-clearance.

Mr. Cocksdge: On the pre-clearance front, as you may recall, when the Open Skies Agreement was announced, one of the issues that was pursued was the extension of pre-clearance to as many additional airports as possible beyond the current six airports. We are doing that and in fact Ottawa has been recently announced.

The pre-clearance negotiations also include simplifying and streamlining the movement of passengers through our airports so that they become attractive gateway airports to the whole of North America.

Senator Perrault: Like Vancouver.

Mr. Cocksdge: Indeed. With regard to terminal three in Vancouver, for example, its attractiveness and its competitiveness as a gateway, not only to Canada but to all of North America, are crucial to the economic future of that airport and indeed others across the country.

fournir le service de façon différente. Nous pensons que la notion de frontière intelligente nous aidera à mieux évaluer les risques et à mieux cibler les activités ce qui, avec l'introduction de technologies nouvelles, nous permettra de faire bien meilleur usage de nos très précieuses ressources, le long de la frontière.

Le sénateur Angus: J'aimerais aborder encore un domaine, si vous le permettez, au sujet duquel j'ai reçu des doléances touchant les douanes au cours des trois ou quatre dernières années. Je sais que cela a également été porté à l'attention de M. Gravel très récemment par un de mes collègues, un ancien ministre. Il s'agit du dédouanement anticipé mis en place par nos amis du Sud, les Américains. J'aimerais savoir où nous en sommes à cet égard. Les voyageurs qui s'envolent de Montréal à destination d'Atlanta ou de New York effectuent les formalités douanières américaines au guichet du contrôle d'immigration et n'ont plus à se préoccuper de rien à l'arrivée.

Pauvres Canadiens. Tout d'abord, les transporteurs en souffrent, de même que le public voyageur qui fait le trajet en sens inverse. Où en sommes-nous, et s'agit-il là d'une impasse internationale ou bien avez-vous quelques bonnes nouvelles à nous annoncer?

M. Gravel: Nous avons de bonnes nouvelles. Je vais laisser M. Cocksdge vous donner les bonnes nouvelles, mais j'aimerais préfacier ce qu'il dira en indiquant que nous avons réalisé des progrès substantiels avec nos homologues américains, c'est-à-dire entre nos services d'immigration et de douanes respectifs.

Nous avons négocié un accord frontalier Canada-États-Unis de façon à administrer conjointement la frontière de manière intelligente, répondre à nos besoins divergents et réaliser nos objectifs respectifs face aux contraintes identiques que nous connaissons de part et d'autre de la frontière. Cela est lié à l'introduction des programmes CANPASS, la possibilité de partager des locaux et du matériel à l'avenir, un meilleur partage de l'information aux fins des activités de répression, et cetera, et cetera.

Un volet de tout cela consiste à faciliter les choses aux voyageurs et cela nous amène à la question du prédédouanement.

M. Cocksdge: En ce qui concerne le prédédouanement, vous vous souviendrez que lorsque l'accord Ciels ouverts a été annoncé, l'un des points d'accord était d'instaurer le prédédouanement dans un aussi grand nombre d'aéroports que possible, au-delà des six où il est déjà pratiqué. C'est ce que nous faisons et, justement, nous venons d'annoncer que cela va être le cas à Ottawa.

Les négociations sur le prédédouanement englobent également la simplification et la rationalisation de la circulation des voyageurs dans nos aéroports, afin que ces derniers deviennent des portes d'accès commodes pour toute l'Amérique du Nord.

Le sénateur Perrault: Comme Vancouver.

M. Cocksdge: Effectivement. En ce qui concerne l'aérogare trois de Vancouver, par exemple, sa compétitivité et son attrait en tant que porte d'accès, non seulement au Canada mais à toute l'Amérique du Nord, sont vitaux pour l'avenir économique de cet aéroport et pour d'autres aéroports du pays.

We are in the process of negotiating with American authorities the streamlining of the Customs processes through those in-transit airport facilities so that an in-transit visitor, for example, from Japan travelling to the Midwest of the United States, would not have to go through two inspection services. We are in the process of negotiating a one-step process while, at the same time, dealing with the very legitimate concerns of U.S. authorities with regard to high-risk travellers. We are nearing the end of those negotiations, and we hope to be able to announce something soon.

Senator Angus: Will the ultimate solution that you are hoping for include passengers boarding, say, at LaGuardia in New York or in Chicago at O'Hare, and coming up to Canada. Will they be able to pre-clear at that end? Today, the American forces are at work here in Canada but our Canadian forces are not at work down there.

Mr. Cocksedge: Indeed.

Senator Angus: That is a terrible playing field that we are facing.

Mr. Cocksedge: The issues of pre-clearance in the other direction are being discussed as part of the accord. In fact, we are even exploring, in a tentative way, the concept of pre-clearance between North America and Europe.

One thing that all airports share at certain critical peaks is congestion, and anything you can do to facilitate the inspection processes at either end contributes to a better flow. The issue of pre-clearance is for the Americans as it would be for us possibly operating in the United States. There are legal and financial issues that we need to sort out.

We are in the process of talking with our stakeholders, for example, the Canadian carriers and some U.S. carriers, to see whether or not they are prepared, as they do currently with U.S. officials, to pay all or part of those costs. Therefore, it will really be a function of how the open skies world sorts itself and where it makes economic sense to have pre-clearance in perhaps some U.S. locations.

Senator Angus: That is good news.

Senator Kenny: Welcome, minister. It is terrific seeing you there. You have mastered your brief remarkably well. I see a dynamic duo, in fact, sitting there. Mr. Gravel has been keeping politicians out of trouble for the past twenty-five years. I know him from his days in PCO. The two of you are a formidable team.

I, like Senator Angus, was hopeful that we would hear you address more of the criticisms that we heard earlier this morning. The message I got from your reply to Senator Angus was that you intend to address them; perhaps not here, but they are issues that you will work on. I wanted to observe that Senate committees have a fair amount of continuity and we tend to be around a little longer. We expect to be here next year and perhaps even the year after. Perhaps we could think of the list of criticisms as a baseline

Nous négocions actuellement avec les autorités américaines la rationalisation de nos procédures douanières dans les installations de transit aéroportuaires, de façon à ce qu'un voyageur en transit, venant par exemple du Japon à destination du Midwest américain, n'ait pas à subir deux inspections. Nous négocions un processus à une seule étape susceptible de répondre en même temps aux préoccupations très légitimes des autorités américaines touchant les voyageurs à haut risque. Ces négociations sont sur le point d'aboutir et nous espérons pouvoir annoncer quelque chose bientôt.

Le sénateur Angus: Est-ce que la solution ultime que vous visez est d'offrir le prédédouanement des voyageurs partant de l'aéroport LaGuardia, à New York, ou de l'aéroport O'Hare, à Chicago, à destination du Canada. Y aura-t-il un prédédouanement aux États-Unis? Actuellement, ce prédédouanement est assuré par les services américains, ici au Canada, mais la réciproque n'existe pas.

M. Cocksedge: Effectivement.

Le sénateur Angus: C'est un désavantage majeur pour nous.

M. Cocksedge: La question du prédédouanement dans l'autre direction est l'un des sujets de négociation. En fait, nous explorons même, de façon préliminaire, la notion d'un prédédouanement entre l'Amérique du Nord et l'Europe.

Un fléau commun à tous les aéroports à certaines heures critiques est l'engorgement et tout ce que l'on peut faire pour faciliter les procédures d'inspection à l'une ou l'autre extrémité contribue à une meilleure circulation. La question du prédédouanement met en jeu les Américains car elle suppose que nous ayons des agents en poste aux États-Unis. Cela soulève des problèmes juridiques et financiers qu'il faut régler.

Nous sommes actuellement en pourparlers avec nos parties prenantes, par exemple les compagnies aériennes canadiennes et certaines américaines, pour voir si elles sont disposées à prendre en charge tout ou partie de ces frais, comme elles le font actuellement dans le cas des agents américains. Il s'agit donc de voir comment le monde des ciels ouverts va se concrétiser et dans quels aéroports américains il est économiquement rationnel d'offrir le prédédouanement.

Le sénateur Angus: C'est une bonne nouvelle.

Le sénateur Kenny: Soyez la bienvenue, madame la ministre. C'est un grand plaisir que de vous voir ici. Votre exposé était remarquable. En fait, c'est un duo dynamique que je vois devant moi. M. Gravelle protège les politiciens des ennuis depuis 25 ans. Je le connais depuis l'époque où il était au Bureau du Conseil privé. À vous deux, vous constituez une équipe formidable.

Tout comme le sénateur Angus, j'espérais que vous répondriez davantage aux critiques que nous avons entendues ce matin. Le message qui se dégage de votre réponse au sénateur Angus est que vous allez en parler, peut-être pas ici, mais que vous allez vous attaquer à ces questions. Je vous signale que les comités sénatoriaux jouissent d'une assez bonne continuité et que nous avons tendance à durer un peu plus longtemps. Nous comptons être encore là l'année prochaine et peut-être même l'année

for future visits by you and Mr. Gravell, and the next time we have an opportunity to meet, we could start with the list and see which issues had been crossed off?

Ms Stewart: We are always at your service, and you know that. However, I would just say that, if you think of the representations that were made prior to me coming to the table, probably the most important one was the issue of enforcement.

In my comments, I in no way wanted to skirt the issues that were being brought to the attention of the committee by Mr. Legacy. If enforcement is the issue, certainly we have talked about the extension of powers under the criminal act. We have talked about the need to be able to target better so that we use our resourcing smartly. We have talked about the need to continue with an anti-smuggling initiative. We have talked about the need to ensure that our employees are providing value-added servicing, that each one of them is maximizing their potential and working in an area that uses their skills so that they are not just using technology as a job but as a tool to do the job.

Although my presentation may have been less specific or lacked an itemized strategy, I hope I have responded to a number of the concerns that were presented in the brief made by CEUDA. Certainly, if you senators want to see us, we will be here.

Senator Kenny: Terrific. My last question, Mr. Chairman, relates to the minister. It is well known that she was the sponsor of —

Ms Stewart: A very important bill.

Senator Kenny: — Bill S-7 in the House of Commons. We have heard a great deal today about change and adapting to —

Ms Stewart: Ethanol. I use ethanol in my car, if that is your question.

Senator Kenny: — new approaches in the department, and I was wondering what sort of progress the department was making in moving towards alternative fuels.

Ms Stewart: Perhaps Mr. Crandall would like to reply to that question. I just start by saying that my car is gassed up with ethanol.

Mr. Crandall: I will just say, senator, that we are aware of the new legislation. We are aware of the goals and the targets, and we have a mountain of work ahead of us to get out there with our field managers and convince them that these alternate-fuel vehicles will do the job and are worth the effort. We have started that, and we have told the minister we intend to meet all the targets.

Senator Kenny: I cannot think of a better way to end this session, Mr. Chairman.

The Chairman: I have just one quick question, minister. In your brief and in a number of your answers, you have talked about the use of technology. This committee has had a lot of experience with the way technology is revolutionizing other

suivante. Nous pourrions peut-être considérer la liste des critiques comme point de référence pour vos visites futures, à vous et à M. Gravelle, et la prochaine fois que nous nous rencontrerons, nous pourrions commencer par la liste et voir lesquels des problèmes ont été réglés dans l'intervalle.

Mme Stewart: Nous sommes toujours à votre service, vous le savez. Cependant, je dirais simplement que si vous regardez les doléances exprimées par le témoin précédent, c'est la question de l'exécution des lois qui prédomine.

Je ne voulais en aucune façon, dans ma déclaration, éluder les questions portées à l'attention du comité par M. Legacy. Je parlais de la question de l'exécution et de l'élargissement des pouvoirs en vertu du Code criminel. Nous avons parlé de la nécessité de mieux cibler les efforts de façon à faire un usage plus intelligent de nos ressources. Nous avons parlé de la nécessité de poursuivre le programme de lutte contre la contrebande. Nous avons parlé de la nécessité de faire en sorte que nos employés offrent des services à valeur ajoutée, afin que chacun d'eux utilise au maximum son potentiel et ses qualifications, afin de ne pas être seulement au service d'une technologie mais d'utiliser la technologie comme outil pour accomplir le travail.

Même si mon exposé a été peut-être moins précis ou n'a pas esquissé une stratégie point par point, j'espère avoir répondu à certain nombre des préoccupations énoncées dans le mémoire de la CEUDA. En tout cas, si les sénateurs veulent nous voir, nous viendrons.

Le sénateur Kenny: Formidable. Ma dernière question, monsieur le président, intéresse la ministre. Nous savons qu'elle a été la marraine de...

Mme Stewart: Un projet de loi très important.

Le sénateur Kenny: ...du projet de loi S-7 à la Chambre des communes. On nous a beaucoup parlé aujourd'hui de changement et de l'adaptation...

Mme Stewart: L'éthanol. Je consomme de l'éthanol dans ma voiture, si c'est là votre question.

Le sénateur Kenny: ...de nouvelles approches au sein du ministère, et je me demandais quels progrès le ministère a réalisés sur le plan de l'utilisation des carburants de remplacement.

Mme Stewart: Peut-être M. Crandall aimerait-il répondre à cette question. Je précise simplement que ma voiture marche à l'éthanol.

M. Crandall: Je dirais simplement, sénateur, que nous sommes informés du projet de loi. Nous connaissons les objectifs, et une somme énorme de travail nous attend, pour convaincre les gestionnaires sur le terrain que ces véhicules à carburant de remplacement sont opérationnels et valent l'effort. Nous avons commencé à le faire et nous avons dit à la ministre que nous avons l'intention de remplir tous les objectifs.

Le sénateur Kenny: Je ne connais pas de meilleure façon de conclure cette séance, monsieur le président.

Le président: Je n'ai qu'une courte question, madame la ministre. Dans votre mémoire et dans un certain nombre de vos réponses, vous avez parlé de l'utilisation de technologie. Notre comité connaît très bien la manière dont la technologie

sectors of the Canadian economy, notably financial services. The revolutionizing is taking place basically in two ways, improving customer service, on the one hand, and, on the other hand, actually decreasing operating expenses.

Could you give us some illustrative examples of what technology means in your business? Frankly, given the pressure government is under to constrain expenditures, my gut tells me that investment in technology by government is probably not being as easily accepted in Finance and Treasury Board as it might have been, in the sense that you have to put money up front to ultimately provide service, although if you are in the service business, maybe that money ought to be put up front.

I guess I have two questions: One, can you give us some illustrative examples of what you are doing; and two, can we help you lean on people to make sure that financial constraints do not stop you getting money that you need for legitimate technological improvement and customer service?

Ms Stewart: Absolutely. The technology is vital to our survival and our future, there is no doubt about it. I referenced the cross-implementation which helps us deal with commercial traffic. As you know, people go into the long houses, fill out the paper and everything is done. That can now be done in an automated fashion, paperless.

We got the pilot up and running as of April 24. That will revolutionize the activities at the border points.

The Chairman: For trucks, is it?

Ms Stewart: For trucks, just commercial traffic. The other thing that we point to is ICES, which is our connection, as we talked about, with our partners who have profiles on people operating on the criminal side.

At the border points, we have technology which offers individual profiles of people for whom we are on the look-out. Also, at border crossings, we have license plate readers. The license plate is targeted and the profile pops up on the terminal. These items are real as assets when it comes to dealing with the issues of targeting the bad guys and keeping the flow going on the other side.

Structurally, we are seeing some real changes at border points in our partners in the private sector, and we are building commercial allies so that tourist traffic is not get mixed in. Therefore, when we have 100 trucks lined up and the odd tourist in between, we try to clear them. We are trying to target the different kinds of folks and goods that come across.

We have all kinds of examples. On the drug enforcement, I would like to bring the dogs in here so you could see how they work. They have x-ray machines, and to see how our Customs Officers utilize that equipment is just astounding. At the Port of

révolutionne d'autres secteurs de l'économie canadienne, notamment celui des services financiers. Cette révolution se matérialise en gros de deux façons: d'une part en améliorant le service à la clientèle et, d'autre part, en faisant baisser les frais d'exploitation.

Pourriez-vous nous donner quelques exemples illustrant ce que la technologie signifie chez vous? Franchement, étant donné les contraintes budgétaires que connaît le gouvernement, mon petit doigt me dit que l'investissement dans la technologie n'est probablement pas aussi facilement accepté par le ministère des Finances et le Conseil du Trésor que par le passé, en ce sens qu'il faut aligner l'argent immédiatement pour donner un meilleur service ensuite, même si c'est un investissement judicieux lorsque votre activité consiste à offrir des services.

Cela m'amène à vous poser deux questions: premièrement, pouvez-vous nous donner quelques exemples pour illustrer ce que vous faites; et deuxièmement, pouvons-nous vous être de quelque secours, en exerçant des pressions pour assurer que les contraintes financières ne vous empêchent pas d'obtenir les crédits dont vous avez besoin pour les améliorations technologiques légitimes et le service à la clientèle?

Mme Stewart: Absolument. La technologie est essentielle à notre survie et à notre avenir, cela ne fait aucun doute. J'ai parlé du système croisé qui nous aide à accélérer les formalités pour les transporteurs commerciaux. Comme vous le savez, les chauffeurs des camions devaient se rendre dans ces bureaux aux longs couloirs, et remplir toutes sortes de paperasses. Tout cela peut se faire aujourd'hui automatiquement, sans papier.

Le projet pilote a démarré le 24 avril. Cela va révolutionner les activités aux postes frontières.

Le président: C'est uniquement pour les camions, n'est-ce pas?

Mme Stewart: Uniquement les camions, le trafic commercial. Un autre exemple que nous donnons est le système SIED, qui nous met en rapport avec nos partenaires qui possèdent des profils de criminels.

Aux postes frontières, nous avons une technologie qui permet d'afficher à l'écran des profils individuels de personnes recherchées. En outre, nous avons également des lecteurs de plaque d'immatriculation. Ils déchiffrent la plaque d'immatriculation et le profil du propriétaire s'affiche à l'écran. Ce sont là des outils précieux qui permettent de se concentrer sur les suspects et d'accélérer le passage en douane de tous les autres.

Sur le plan structurel, nous introduisons des changements réels dans les postes frontières, en collaboration avec nos partenaires du secteur privé, dont nous nous faisons des alliés pour accélérer le trafic touristique. Ainsi, lorsqu'il y a une file de 100 camions à la frontière avec quelques voitures de touristes au milieu, nous essayons de faire passer les touristes d'abord. Nous cherchons à distinguer entre les différentes catégories de personnes et de marchandises qui franchissent la frontière.

Nous pouvons donner toutes sortes d'exemples. Sur le plan de la lutte contre la drogue, j'aimerais pouvoir amener ici les chiens détecteurs afin que vous puissiez voir comment ils travaillent. Nous avons les machines à rayons X et il est vraiment étonnant de

Montreal, the results that we are getting with the tools there are just incredible, and you see the pride of the employees in having these tools, which make their job more effective. The ion scanner is too much. You must come to the border with me and see it. It is some machine. After wiping a piece of gauze cloth over a steering wheel or over a person, it is put into the ion scanner. If there is any kind of drug, it will show up. I was at the bridge in Windsor when a little Mustang came across, and the officers used the ion scanner. They brought this little piece of gauze in for scanning and there it was, "cocaine, cocaine, cocaine."

This equipment means that our employees have to be trained. They have to understand how to use the equipment and the aspects of the law that pertain to this kind of usage. It is complex. Really, what it means is that we will have a smart border by using smart people.

The Chairman: Minister, thank you very much for appearing. If anything, you made only one mistake today. As this committee has a tendency to like good witnesses, we may find other reasons to invite you back.

Ms Stewart: Thank you.

The committee adjourned.

voir comment nos douaniers utilisent ce matériel. Les résultats que nous obtenons au port de Montréal avec ces outils sont tout simplement incroyables et on peut voir à quel point les employés sont fiers de ce matériel qui décuple leur efficacité. Le détecteur d'ions est formidable. Il faut que vous veniez avec moi dans un poste frontière pour le voir. C'est une machine incroyable. On passe un tampon de gaze sur un volant ou sur une personne, et on le place dans le détecteur d'ions. S'il y a la moindre trace de drogue, elle va apparaître. J'étais au pont de Windsor lorsqu'une petite Mustang s'est présentée et les agents ont utilisé le détecteur d'ions. Ils sont arrivés avec ce petit tampon de gaze et la machine a affiché «cocaine, cocaine, cocaine».

Ce matériel exige une formation de nos employés. Ils doivent apprendre à se servir de la machine et se familiariser avec tous les aspects juridiques qui influent sur son utilisation. C'est complexe. Cela revient à dire que nous aurons une frontière intelligente avec du personnel intelligent.

Le président: Merci beaucoup de votre comparution, madame la ministre. Vous n'avez peut-être commis qu'une seule erreur aujourd'hui. Étant donné que ce comité tend à apprécier les bons témoins, nous trouverons peut-être d'autres raisons de vous demander de revenir.

Mme Stewart: Je vous remercie.

La séance est levée.

CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

submission to

**THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON BANKING, TRADE AND COMMERCE**

respecting

**REVENUE CANADA'S
ADMINISTRATIVE CONSOLIDATION
1996 UPDATE**

Presented by:

**MANSEL R. LEGACY
NATIONAL PRESIDENT
CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE**

OTTAWA, MAY 30, 1996

Check Against Delivery

Custom Excise Union Douanes Accise
submission to
The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce
respecting
Revenue Canada's Administrative Consolidation
1996 Update

Acknowledgment

1. It is both a privilege and an honour to be able to submit a Brief on the subject matter of Bill C-2, *An Act to Amend the Department of National Revenue Act* or, as it is now more commonly referred to, Revenue Canada's Administrative Consolidation. As you are aware, Senators, it has been more than two (2) years since Bill C-2 received Royal Assent and we could not be more pleased that you have agreed to accept our testimony on this matter.
2. We wish to thank you and trust you will find the submission of our Brief important and revealing. We also beg your indulgence and understanding when reading our sometimes open and candid testimony and respectfully request that you accept the constructive and positive nature that is ultimately intended.
3. On another note, we should like to compliment the new Minister, the Honourable Jane Stewart, for agreeing to testify before the Committee so early in her mandate. As should be expected, our Brief is critical and we commend the new Minister for her willingness to appear before the Committee jointly with this Union. Thank you Minister.

A Brief History

4. As Senators will likely recall, Bill C-2 received Royal Assent on May 12, 1994 allowing for what we have since labelled a shotgun wedding of Revenue Canada, Customs and Excise, with Revenue Canada, Taxation. Enactment of Bill C-2 came much to the disappointment of CEUDA since we had undertaken an extensive and expensive lobbying campaign in order to build strong opposition against the Bill.
5. Our concerns then were that the role of Customs Inspectors should not be confused nor diluted by allowing the integration of Canada Customs from Revenue Canada, Customs and Excise, with some 30,000 tax administration employees of Revenue Canada, Taxation. Quite obviously, we were extremely troubled about this government's attempt to erode the rich law enforcement tradition of Canada Customs by surrendering legislative authority over Canada Customs to bureaucratic tax administrators with no community of interest or experience in Customs enforcement.
6. Senators may also recall that aside from addressing issues surrounding Canada Customs, serious doubtful questions were raised about the announced savings that would be realized from the amalgamation of Revenue Canada, Customs and Excise, with Revenue Canada, Taxation.

Objective

7. Our Brief endeavours to share with you our experiences, observations and findings, given the question of whether or not Revenue Canada's management team has undertaken Administrative Consolidation in keeping with the commitments

made by the then Minister of Revenue Canada, the Honourable David Anderson, and the Department's long-standing Deputy Minister, Pierre Gravelle, during their efforts to sell Bill C-2 to Parliament.

8. In addition, as our access to information has at times been limited by the Department, you will find this Brief sometimes lacks detail and probably raises more questions than provides answers. Accordingly, we have taken the opportunity to prepare a number of critical questions we wish to bring to your attention and trust you will take interest to raise them with the Minister here this morning. The questions are included as part of this presentation at Appendix A under the title *Questions Regarding the Status of Administrative Consolidation at Revenue Canada in Keeping with Previous Government Commitments*

Questions of Accountability

9. As indicated above, it has now been more than two years since Bill C-2 received Royal Assent; in fact, May 12, 1996 marked the two (2) year anniversary. Without a doubt and with such length of time elapsed, we should expect that implementation of the initiative to be either nearly complete or, at least, well underway.
10. That, however, is not the case, in our opinion, as Administrative Consolidation has been a misadventure in the making without a plan since inception. The government has neither goals, focus nor direction where the nation's tax administration and border protection are concerned. Consider, for example, the frequency of name changes that have plagued this department during the past two years: Revenue Canada, Customs, Excise and Taxation; Revenue Canada; Revenue Canada Agency; and finally Canada Revenue Commission. How much longer will this national institution's identity crisis carry on?

11. Question aside, the motivation that has brought us together here today is founded, more than not, on the issue of accountability. Given the history of the Administrative Consolidation project and our objective here today, the matter begs two questions. First, have the government's commitments, announced during efforts to sell Bill C-2 to Parliament, been honoured and, if so, to what extent? Second, have savings been realized from the shotgun wedding of Revenue Canada, Customs and Excise, with Revenue Canada, Taxation?

Methodology

12. For the record, in preparation for our Brief, we took it upon ourselves to review comments and statements made by the Minister's predecessor, the Honourable David Anderson, as well as the Deputy Minister, Pierre Gravelle, during their appearances before the House of Commons Standing Finance Committee and this Committee, as they sought support for the passage of Bill C-2.
13. We proceeded to organize their comments and statements into twenty-two (22) categories and reproduced them in a *Report Card*. Copies of the *Report Card* were then distributed to our Customs Members with instructions to assign grades, and a request that they make comments, for each category.
14. Intelligence gathered from the *Report Card* exercise, together with testimony obtained from Excise/GST Members via conference calls and noted observations about developments that have or have not taken place at Revenue Canada have formed the foundation of this Brief.

Measuring Delivery

15. Unfortunately, and this should not come much as a surprise, our response to whether or not Revenue Canada's management team has successfully delivered on the government's commitments with respect to Administrative Consolidation is not overly positive. In fact, Senators and the government should not find it surprising that our Brief is somewhat negative.
16. No doubt management will offer a different perspective. Nonetheless, Senators will find this Brief attempts to detail the reasons why we have reached our conclusions. Senators should note we intend only to provide general statements and observations about our findings within this Brief and offer to expand on our observations with much more detail during the discussion that should take place on Thursday, May 30, 1996.

Analysis and Findings

Senior Management NOT Cut; No Savings here!

17. The government made a serious commitment to "the reduction of personnel and money expenditures at the top executive level" announcing, for example, that Bill C-2 "simply eliminates one Deputy Minister, or ... it eliminates the two Deputy Ministers, the Deputy Minister of Customs and Excise and the Deputy Minister of Taxation, and replaces them with a single Deputy Minister of National Revenue."
18. As promised, today's Revenue Canada has only one Deputy Minister. However, Revenue Canada now also has an Associate Deputy Minister, in addition to the existing Deputy Minister. As far as we are concerned replacing two Deputy Ministers with a

Deputy Minister and an Associate Deputy Minister can hardly be deemed a reduction of personnel at the top executive level. We find absolute discomfort in the fact that at the most senior level, also the most visible level of the Department, the government does not appear to have honoured its commitment to do away with senior executives at Revenue Canada and has, instead, significantly diluted its commitment since appearing before Parliamentary Committees in 1994.

19. The government has not only relaxed its commitment with respect to the positions of Deputy Ministers, we believe the government has neither reduced layers of management since undertaking Administrative Consolidation nor effectively reduced the total count of managers. We find, instead, there has been an elaborate shuffle of offices and positions, which for the most part, lead us to conclude this commitment was made simply to appease concerns of Members of Parliament and Senators that Administrative Consolidation would, in fact, realize savings to the Canadian taxpayer.
20. Consider, for example, the fact that before Administrative Consolidation, a Customs Regional Collector, responsible for managing a Region, would report to the Assistant Deputy Minister (ADM) for Canada Customs at Headquarters in Ottawa; and today the Regional Collector has been replaced by the Regional Director of Customs Border Services who reports to the Regional ADM, while still maintaining an ADM of Customs Border Services at Headquarters. In this example, the reduction seems to have translated more into an increase.
21. Also, on the GST/Excise side of the house, we have witnessed scenarios unfolding whereby a significant number of senior managers have been working outside of their community on an interim or acting basis, provided with accommodation and mileage

expenses while on continuous travel status. The managers do not want to relocate; therefore, the Department has been funding their ongoing travel and accommodations expenses. Our belief is that the Department, while struggling with Administrative Consolidation, has lost control of these expenses and we cannot help but wonder why this type of activity is taking place and when such wasteful expenses will be eliminated.

Customs/Excise/GST Subordinated to Taxation

22. The Deputy Minister himself announced in the Spring of 1994 that
- “[e]verybody sees the world from the hilltop of his/her own past experience. From my perspective it is of critical importance that I and the Minister be able to rely on top professionals to manage the customs program. That will have to include seasoned customs managers to operate the Customs Border Services Branch.
23. While we concede it appears the government has made attempts to honour this commitment as a number of senior positions within the Department are staffed by seasoned customs managers, we are of the opinion that the law enforcement tradition and history of Canada Customs are, nonetheless, being quickly eroded by the overwhelmingly strong bureaucratic taxation culture that predominates throughout the Department.
24. Without a doubt, we have witnessed a drastic decrease in the status of Canada Customs as a law enforcement institution during the past few years. More and more, Canada Customs is viewed by this government not as a law enforcement body but as a tax collections group. Policies guiding Canada Customs program delivery are not focused on enforcement of the law nor do they recognize the importance of Canada Customs as this country's first line of defence; instead, we find there is an obvious trend to focus program policies toward facilitating an increase of the movement of people and goods across the border.

25. With respect to Excise/GST, we find any semblance of an Excise/GST management presence is non-existent. Managers from Excise/GST have, more than not, been replaced by Team Leaders in keeping with the Team Leader concept from taxation. Excise/GST managers that have not been replaced are more or less ignored, advised that matters are simply dealt with according to the taxation standard.
26. On another yet similar note, the government, we are all aware, recently announced plans to convert Revenue Canada into a Commission, which would administer federal and provincial taxes jointly. If Canada Customs were viewed as the law enforcement body it is, there would be no place for it under the new Canada Revenue Commission. Instead, we learn the government is making every possible effort to win support for its intention to include Canada Customs in the Commission.

Customs Operations NOT Maintained

27. The government promised that "administrative consolidation will in no way compromise Customs' operations."
28. Customs operations have been severely compromised through the excessive use of student and term staffing practices by this Department. Looking at Revenue Canada's staffing of students, Revenue Canada Taxation has long hired students outside the normal summer season to help administer income tax returns. With Administrative Consolidation, the practice has now spread to Canada Customs. In a June 1987 *Memorandum of Understanding* signed by representatives from Canada Customs and Treasury Board, Canada Customs obtained authority to employ students year-round at major international airports; however, under Revenue Canada's current management team, the reference to *major international airports* has been widely interpreted as an example only.

29. This self-serving interpretation has since led the Department to increasingly staff students year-round at most customs ports throughout Canada while significantly reducing staffing of seasoned Customs Inspectors.
30. Considering how students are only trained two (2) weeks (compared to the extensive fourteen (14) week training program received by Customs Inspectors) and that, for the most part, they currently undertake every component of a seasoned Customs Inspector's work, are the health, safety and security risks worth compromising? Is the Department honouring its commitment not to compromise the operations of Canada Customs?
31. In addition, since Administrative Consolidation was made possible two (2) years ago, Revenue Canada has targeted the closure of more than one hundred (100) inland customs offices and we expect an announcement will likely be made about intentions to close customs offices at land border crossings.
32. The then Minister Anderson's famed "stone wall" for illegal substances and materials turned out to be a border crossing card and the assumption that everyone will voluntarily comply with Customs and Revenue laws. Since Administrative Consolidation, the Department has published many statements which have appealed to the media and possibly to the public while, in fact, only creating an open border.
33. Port closures, reduction of hours for seasoned Customs Inspectors, and automated ports are NOT in line with maintaining Customs operations.

Customs Staff Reduced

34. The government clearly announced that C-2 was not meant to reduce staff. Customs staff, however, is being reduced and significantly at that. We have difficulty conceding the case is not related to the fact that Canada Customs is subordinated to the taxation culture prevalent in the Department.
35. Revenue Canada, we have learned in a post-budget briefing session called by senior management, intends to increase full-time equivalents (FTE's) to taxation driven programs by 1100 after having confirmed \$100,000,000 of "new" funds. We have extreme difficulty agreeing with management that gains to the taxation program have not been at the expense of cuts to the Customs program since the Customs program has been targeted for a reduction of 690 FTE's and \$40,000,000 by fiscal 1998/99. This reality, by far, speaks the loudest of any comment we are here to make today; it is a true testimony describing how Revenue Canada, Taxation, will completely erode the administrations of Revenue Canada, Customs and Excise.

Customs Staff NOT Increased

36. The government was proud to remind all that Canada Customs would see an additional 350 FTE's at the front line with an extra \$45 million of resources during efforts to sell Bill C-2; what we have come to understand was to be an increase of front line effectives by 25 per cent for the Anti-Smuggling Initiative (ASI). Clearly, there was an increasing need for people at the border to deal with issues such as smuggled drugs, smuggled liquor, prohibited weapons, illegal aliens, and kidnapped children.
37. As hindsight is always 20/20, however, we can honestly comment how unfortunate it is that ASI was such a knee-jerk reaction by this government and officials from Revenue Canada. In our opinion, \$45 million were wasted due to poor planning; rapid,

overnight implementation; and little, if any, input from the field. ASI should be equated to non-repetitive advertisements: one-time hits are rarely effective.

38. Senators may also find it interesting to note that no actual hiring of indeterminate staff truly took place at Revenue Canada following the ASI announcement, while funds have been and continue to be used to cover shortfalls in district budgets.

Excise/GST Operations NOT Maintained

39. Excise/GST operations have also been compromised in the drive to consolidate the former two Department's tax administration. For example, we find the Department often uses GST staff as a pool of human resources to draw from when demand to administer tax programs peaks; GST-related functions are then de-prioritized in the rush to address the increased tax workload.
40. To also resolve sudden short-falls in staffing for GST, when those individuals are called to the tax side of the house, senior management reacts by reducing the quality of service standards for Excise/GST. For example, GST telephone inquiries traditionally held ten (10) calls on a waiting queue but management has, since Administrative Consolidation, reduced to two (2) the number of calls that can wait on the queue. With this adjustment, it becomes extremely difficult to determine how many people actually call as the system does not track callers not on the queue. Management then concludes the number of calls has decreased and justifies shifting resources from Excise/GST to taxation. Not surprising to us is the fact that the number of walk-ins has significantly increased.

Job Opportunities have NOT Improved for Staff

41. The government proudly announced that, following enactment of Bill C-2 , job opportunities for Revenue Canada employees would open up and that the Department would suddenly have the tools to enrich jobs, provide better training and to better support the field.
42. While the commitment sounded rather exciting at face value, a closer look at the statement reflects really how little the government understood about the difference between the law enforcement culture of Canada Customs and the bureaucratic tax administration culture of Revenue Canada, Taxation. Customs and Taxation are like apples and oranges, as we have been stating. Given the current trend, should we soon expect any additional job opportunities for Customs Inspectors to be extinct?
43. On the Excise/GST side of the house, we concede there has been an improved accessibility for Excise/GST staff to cross over to taxation jobs; but the cross over is again indicative of the predominance of the taxation culture. We've also observed criteria for granting promotions to former Excise/GST employees seems to be measured by standards that have historically been applied for taxation employees. More than anything, we believe what we are witnessing are exercises in cross training with no additional job opportunities being offered nor available. In other words, if a Revenue Canada employee does not have or is not willing to acquire knowledge of the operations and program delivery mechanism that apply to the tax side of the house, that employee may as well resign, retire or look for other career options.

Staff Morale has NOT been Monitored nor Addressed

44. Obviously, the government was aware, in 1994, of the negative impact Administrative Consolidation would have on employees of Revenue Canada, Customs and Excise, as well as those of Revenue Canada, Taxation. In response to questions about impact on staff morale, the government reacted by commenting that the new Department would "monitor carefully the impact of consolidation on staff morale and take steps to deal effectively with any problem."
45. Senators, during the past two (2) years, the issue of employee morale has never been raised nor discussed in any manner, at any forum, or under any context, whatsoever, by this Department. The last official or unofficial mention made about employee morale by this government occurred more than two (2) years ago when Bill C-2 was before you. Has management at Revenue Canada simply turned a blind eye or forgotten about its commitment?
46. To complicate matters even further, the recent provincial-federal tax harmonization announcement that applies to the Atlantic Provinces has greatly fueled the fire of uncertainty and low morale. We cannot help but wonder when the government will finally decide what is in store for this Department and when we can begin to see some light at the end of the tunnel. At this point, we are of the understanding that many of our Members do not even see a faint glimmer of light.

Responsibility of Customs Inspectors NOT Maintained

47. In the words of the then Minister Anderson, speaking before the House of Commons Finance Committee on February 15, 1994 regarding Bill C-2, "this particular piece of legislation is in no way a downgrading of Customs operation or the work of Customs Inspectors."

48. Indeed, the responsibilities of Customs Inspectors have not been downgraded. In fact, new responsibilities have been added. Under the current Revenue Canada management team, Canada Customs has taken on more and will take on more responsibilities for other federal government Departments. Since Bill C-2 received Royal Assent, Canada Customs has assumed new responsibilities on behalf of Citizenship and Immigration, Agriculture and Agri-Food Canada and the Canadian Wheat Board Export Control. In addition, plans are being finalized to add PST collections and firearms registration.
49. While some will claim assigning new work to Canada Customs is an indication of the confidence Revenue Canada management has in the abilities of Customs Inspectors, we suggest spreading already thin resources to greater limits is extremely dangerous as the risk for error grows proportionally, if not exponentially, with every new work requirement that is not supported by additional resources.

Customs Act Review Tabled?

50. Yes, the *Customs Act* was reviewed; in the summer of 1994. As part of consultation and in keeping with the extremely progressive labour relations of the time, CEUDA was asked to actively participate in the review exercise.
51. Much to our dismay, however, the project seems to have been tabled following Administrative Consolidation. We have heard neither news nor rumour as to the status of the project since submitting a paper on the matter in 1994.
52. We should like to point out, in addition, that Revenue Canada has since commissioned, from Roger Tassé, whom you will recall was once Deputy Minister for the Department of Justice, what has

come to be known as a *Study on the Powers of Customs Inspectors*. While we understand the presentation of a Bill to reform the *Customs Act* was on hold pending submission of the *Tassé Report*, the report has now been complete for more than one (1) year and we cannot find any explanation as to why there has been such a lengthy delay.

53. Suffice it to say that we would like to comment further on this matter; however, it will be one (1) year this mid-June since CEUDA filled a request with the Access to Information and Privacy Office of Revenue Canada for a copy of the *Tassé Report* and, regrettably, we have since encountered every conceivable form of bureaucratic stalling tactic from Revenue Canada's Deputy Minister. We still do not have a copy of the *Report* and expect within the next few weeks to make application with the federal court for a review of the matter. As Senators will appreciate, this is not the manner in which we envisaged progressive and positive labour relations to unfold with this government.

Authority for Customs Inspectors at the Border NOT Ensured

54. The government noted, before this very Committee, the Customs 2000 objectives: reducing bureaucracy, being more responsive, being client oriented, making sure that the people who work and deliver programs at the field level have sufficient authority to deal satisfactorily with individual taxpayers and business representatives. Those objectives, we were advised, would preside over the Administrative Consolidation of the Revenue Canada.
55. As may become self evident, the problem we envisage with the Customs 2000 objectives is that the objectives stated have everything to do with providing service and responsiveness to the

client but are completely devoid of the need for enforcement. A Revenue Canada, which is dominated by a tax administration culture prioritizes facilitation over enforcement.

56. Authority for Customs Inspectors is less sufficient than ever. Consider, for example, the fact that Customs Inspectors continue to be denied the authority to, at a minimum, detain suspected drunk drivers at the border until local police can arrive at the scene. How many more drunk driving deaths will occur before this government assumes its obligation to address this limitation on the powers of Customs Inspectors?

Security for Customs and Excise/GST NOT Ensured

57. The government commented that "the security of our Customs Inspectors at the border is paramount. This is why we have accelerated the investment of \$13 million for proper security measures and tools for our Customs Inspectors at the border."
58. On the Customs side of the house, self-defence training is not available nor are batons or pepper spray; while handcuffs have limited distribution on a national basis.
59. In addition, the nearest RCMP or other police detachment is often an hour away, or more, at best.
60. Note that at numerous border crossings, the Department is relying on foreign nationals, such as US customs/immigration/border patrol, to assist Canadian Customs Inspectors who may find themselves in trouble; however, from a front line officer's point of view, the prohibition with respect to firearms has ensured that our neighbours to the south will not assist our Officers.

61. These factors, together with skeleton staffing of seasoned Customs Inspectors and excessive staffing of untrained and unqualified students, security risks are higher than ever before.
62. On the Excise/GST side of the house, while policies have been drafted and do exist, no real tangible action is taken unless an incident has occurred. The Department's position on this matter seems to be very reactive rather than proactive, which in our opinion is rather dangerous when the issue is one of security.
63. We also wonder when the Department will amend its formal policy position and stop claiming security risks do not exist for Excise/GST employees and for Customs Inspectors. The government's granting of bullet proof vests and handcuffs to Customs Inspectors, for example, while publicly espousing policy positions that are contradictory to the practice baffles this Union.

Training of Staff - What Training?

64. The commitments from this government were plentiful during efforts to pass Bill C-2 through Parliament: "proper training," "\$45 million in training," and "[we] will ensure that training is carried out."
65. In our experience, training has been negligible over the past two (2) years. In fact, it seems to have been put on hold as there no longer seem to be any financial resources. There are no drug identification courses, no immigration updates, no basic training for term employees nor students.
66. In a December 4, 1995 memorandum from the Deputy Minister to other senior Revenue Canada management, all non-essential training was effectively cancelled or deferred. Training scheduled for this past January, for example, was cancelled.

67. In addition, it is important to note that on the taxation side of the house much of the training is undertaken through the team concept. Training is on-going, informal and done with peers. Formal training is seriously lacking, scarce or even non-existent.

Savings NOT Re-invested in Field Offices and/or at the Border

68. Government representatives made many statements as to how savings would be realized from Administrative Consolidation and as to how those very savings would be re-invested in field offices and/or at the border. The following are examples:

[The] hope and ... objective ... of the government is to see a slight increase in program delivery resources, either at the district office level or at the border.

Yes we are trying to put people on the front line. That is one of the purposes of flattening.

I simply want to stress that whatever streamlining of a regional presence evolves or materializes in the months to come, it will be based on the following objectives: that is, those people involved in the program delivery in the regional offices should be closely linked to the front line, to the field offices. We want to strengthen the field offices. Hopefully, we will be able to eliminate a lot of overhead by getting rid of administrators.

We do not wish to do anything that will reduce, minimize or jeopardize the effective delivery of our enforcement and other programs at the front line.

69. Yes, field offices have been "strengthened" but strengthened in what sense. Our reading of the above indicates Revenue Canada has strengthened field offices by negotiating additional responsibilities from other federal government Departments and delegating them to Customs Inspectors at field offices with little, if any, additional funding.

70. We remind the Senators that more than one hundred (100) customs inland field offices have been targeted for closure, while we anticipate an announcement to close border field offices is a matter of time away.
71. If there have been any investments made, they have been toward the procurement of expensive technical equipment, which has come at the expense of closed offices, reduced staffing of seasoned Customs Inspectors and increased staffing of terms and students.

NO Re-investments in Technology for Enforcement

72. Primary Automated Lookout System, X-ray Machines and Automatic Licence Plate Readers are some of the technological tools Revenue Canada has procured to aid Customs Inspectors improve detection systems.
73. It would be meaningful to see a cost comparison that compares expenses for maintaining existing staff levels at current ports versus expenses for procuring cameras, card readers, licence plate readers, monitors, telephone and facsimile equipment that would essentially replace staff. We wonder if the equipment has been tested for extreme weather conditions or for longevity. Have maintenance, upkeep and replacement costs been considered and factored into the equation? Will maintenance contractors even provide service to equipment that operates at distant remote ports? How will Revenue Canada measure how much contraband is coming through automated ports?

Legal and Administrative Barriers between Custom, Excise and Taxation NOT Eliminated

74. The government announced that Bill C-2 on Revenue Canada's Administrative Consolidation will eliminate all of the existing legal and administrative barriers which force the government to administer programs through a silo approach rather than through an integrated coordinated approach.
75. In one administrative case that clearly exemplifies limitations related to the intent of this commitment, the government created a single form on which all staff would report their hours worked. Before Administrative Consolidation, Customs Inspectors were required to use two separate forms to report normal day hours worked versus shift and overtime hours worked. Some time after Administrative Consolidation, the Department consolidated the forms and produced a single form. Recently, the Department has announced it is returning to the two form model due to pressure from the field and the inadequacy of the single form for Canada Customs employees.
76. Obviously, there was a lack of consultation with the field and considerable expense was borne by this government to realize an idea in keeping with the Administrative Consolidation model. It seems that because Revenue Canada, Taxation, had successfully operated with a single form, it suddenly made sense to consolidate Revenue Canada, Customs and Excise, forms into a single form, following the Revenue Canada, Taxation, model.
77. We believe the forms example should be viewed as an indication, or better -- a clear and loud warning, of the type of problems we can expect by attempts to rationalize and consolidate Customs and Excise with Taxation without any consideration to the expertise built into the history and tradition each institution has had.

Elimination of Duplication and Overlap NOT Realized

78. The government announced that the true purpose of Bill C-2 was "administrative simplification and streamlining ... attempting to eliminate duplication, overlap, reduce government costs, and in particular reduce the cost of compliance for taxpayers."
79. If the consolidated time sheet is any example about how administrative costs are being reduced, Canadians should be extremely worried for this initiative has had no vision, plan, direction nor was any significant or serious cost analysis undertaken.

NO Re-investments in Enforcement Program Delivery

80. In 1994, the government claimed:

electronic pre-clearance will free up some highly skilled Customs Inspectors who today have to deal mainly with paper on the commercial stream rather than people and travellers. That should eventually enable us to shift the allocation of resources to border enforcement and border protection.

81. While the government's claim sounds somewhat appealing, what has clearly happened during the past two (2) years is not at all in keeping with this statement. Streamlining and savings have been sought and obtained in the form of straight port closures, reduced hours for seasoned Customs Inspectors to afford more increased hours for lower wage students and term employees.
82. As we discussed thus far in this presentation, the government is not at all intent on maintaining or even increasing human resources toward border enforcement.

83. The trend we have witnessed during the past two (2) years is one wholly indicative of a government growing increasingly sympathetic to the use of sophisticated and expensive equipment rather than a government interested to utilize human resources.

Savings to Private Sector Companies - What Savings?

84. Interestingly enough, the government admitted while attempting to pass Bill C-2 through Parliament that "[t]he most important saving is outside with respect to the people we deal with, our customer." The government went further to emphasize there would be "substantial savings for companies that are able to deal with Revenue Canada in all its components in a single, one-window operation."
85. While there is strong appeal to the call that a Canadian company dealing with Revenue Canada should only hold one account number in respect of source deductions, income tax, excise and GST, we believe the savings promised to the private sector are far from being realized.
86. The government's statements in this respect are entirely misleading. There have been no savings; instead, user fees for new practices and procedures are making their way into every Revenue Canada program stream.

Total Savings - What Savings?

87. With respect to total savings, the government stated, in 1994 that:
- [t]he direct saving, as we see it, that we can put a figure on is \$30 million: \$3 million for duplicate position and \$3 million for staffing cut-backs; improved technology and use of combined facilities would be \$12 million; and, in general, shared training facilities, printing operations, etc., another \$12 million. That is the \$30 million that we see directly from a \$2.4 billion dollar budget -- 40,000 people and some 970 offices across Canada.

88. We question whether these savings have in fact been realized. Our analysis of the Public Accounts reveals the numbers do not entirely match up. Perhaps the Senators could ask the Minister for a complete breakdown of the savings realized to date.

Verification and Audit in Customs Administration

89. The government announced it would "introduce the notion of verification and audit into the Customs universe and Customs administration because if we proceed with electronic clearance of goods at the border we will have to do proper audit and verification of what has been cleared electronically."
90. At this stage we understand the Department is taking steps to introduce the notion of verification and audit in the world of Customs.

NO Increases of Law Enforcement at Customs Inland Offices

91. We wonder what Revenue Canada officials were thinking recently when they announced the closure of more than one hundred (100) inland customs offices. Had the government forgotten its statement, two (2) years ago, that "[t]he shift has been to law enforcement activities in which the Customs Program is now more involved, not only in the detection of drugs at the border but also inland"?
92. While we expect the government to respond that "closures" was not announced for the more than one hundred (100) inland customs offices but that *alternate service* would instead be offered, we would like to advise the Senators that alternate service is simply rhetoric and a misleading way of stating the obvious.

93. In addition, there has been considerable mounting opposition from local businesses, Chambers of Commerce and City Councils not to close inland Customs ports; however, we find it strange that in this new atmosphere of client-oriented service, local voices have been ignored by the Department in the drive reduce costs.
94. In retrospect, the government has not delivered on this commitment. In fact, the government has done quite the opposite.

NO Increases of Collaborative Work with RCMP at Border

95. The government stated very clearly that "we have to work very closely with all law enforcement agencies – the RCMP – in order to cast a wider net for this particular role of security."
96. This may be happening somewhere, at few remote locations in Canada for example, but certainly not at the border crossings. Many of our Members have advised us that they wouldn't even recognize any of the RCMP constables from their local detachments. Locally, we are advised that telephone communications between the two (2) organizations are also non-existent. The RCMP has been very reluctant to assist Canada Customs in efforts to deal with export control of illegal grain shipments, for example. The RCMP simply will not get involved for whatever reason. There is definitely no coordination of enforcement activities with the RCMP at the border.

Conclusion

97. Senators, we thank you for your interest in this matter. We realize our Brief was lengthy but trust you found it informative, at the very least.
98. We should like to close by commenting on one last statement made by the then Minister Anderson during his opening statement before the House of Commons Finance Committee on this very matter. The Minister said, "I think that some of the customs union people will find their present concerns disappearing over a year or two of experience with this government, and hopefully with me as Minister."
99. Regrettably, as you have read, our concerns have not at all been alleviated. In fact, we seem to be left with an even bitter taste now that more poison pills have been added to the stew.
100. On that note and given that Revenue Canada has a new Minister, we take this opportunity to strongly encourage the new Minister to take heed of the concerns we have raised in this Brief. Further, the Minister should be advised that we are fully prepared to work with her and Revenue Canada officials not only to continue improving labour relations between CEUDA and Revenue Canada but also to help pave the road toward realizing the commitments made by her government with respect to Revenue Canada's Administrative Consolidation more than two (2) years ago.
101. We again remind Senators to note we have prepared and attached, as an Appendix to this Brief, a number of questions we feel the Senators may wish to ask the Minister following her statement on Thursday, May 30, 1996.
102. Once again, thank you for the opportunity to submit this Brief.

Appendix A:

Questions Regarding the Status of Administrative Consolidation at Revenue Canada in Keeping with Previous Government Commitments

1. With the marriage of Excise/GST and Custom with Taxation, what savings has the Department realized by cutting senior management?
2. Which senior positions have been eliminated?
3. How has the ratio of Excise/GST : Customs : Taxation managers changed since 1994?
4. To what extent has the government endeavoured to maintain the operations of Excise/GST and Customs, as compared to the efforts dedicated toward Taxation?
5. What are current and forecast staffing levels for Excise/GST, Customs and Taxation?
6. To what extent have job opportunities been improved for Excise/GST and Customs employees?
7. Why has the Department completely avoided monitoring employee morale and what steps, if any will be taken to address the Union's observed low employee morale? When?
8. To what extent have the responsibilities of Excise/GST and Customs not been downgraded or subordinated to Taxation?
9. What investments has the Department made toward improving the security of Excise/GST and Customs employees? What current measures are underway and when can results be expected?
10. How much has the Department dedicated toward employee training and when will training be re-instigated?
11. What savings have been re-invested in field offices? How? When? Where?
12. What savings have been re-invested in technology? What technology? When?

13. Which legal barriers have been eliminated between Excise/GST, Customs and Taxation?
14. Where has duplication and overlap been eliminated?
15. What savings have been passed on to private sector companies?
16. Has Revenue Canada, in fact, saved any money? What funds can we expect the Department to save in the future?
17. Have maintenance cost assessments been undertaken with respect to new technological equipment targeted to replace human resources?
18. What is the status of the *Customs Act Review*?
19. Will the Minister release the *Tassé Report* to the Union in the spirit of consultation? Under what conditions, if any?
20. What is the status of the Department's relationship with the RCMP?
21. Will the government admit that it sees Customs only as an administrative revenue generating group and not as a law enforcement group?

CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE

Mémoire au

**COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT
SUR LES BANQUES ET LE COMMERCE**

en ce qui concerne

**L'UNIFICATION ADMINISTRATIVE
À REVENU CANADA
MISE À JOUR 1996**

présenté par

**MANSEL R. LEGACY
PRÉSIDENT NATIONAL
CUSTOMS EXCISE UNION DOUANES ACCISE**

OTTAWA (ONTARIO) - LE 30 MAI 1996

Vérifier au moment de la présentation

Mémoire de la
Customs Excise Union Douanes Accise
au
Comité permanent du Sénat sur les banques et le commerce
concernant
l'unification administrative à Revenu Canada
Mise à jour 1996

Témoignage

1. C'est à la fois un privilège et un honneur que de pouvoir vous présenter un mémoire au sujet du Projet de loi C-2, loi modifiant la loi sur le ministère du Revenu national, mieux connu sous le titre de "Unification administrative de Revenu Canada". Comme vous le savez, chers sénateurs, plus de deux (2) ans se sont écoulés depuis que le Projet de loi C-2 a reçu la sanction royale et nous nous réjouissons de ce que vous acceptiez d'entendre nos commentaires à ce sujet.
2. Nous vous en savons gré et nous espérons que vous trouverez notre mémoire à la fois important et révélateur. Vous nous excuserez si nous faisons preuve d'une trop grande candeur, mais nous vous demandons d'en accepter le caractère positif et constructif que nous avons voulu en fin de compte lui donner.
3. Par ailleurs, nous félicitons la nouvelle ministre, l'honorable Jane Stewart, d'avoir accepté de venir témoigner devant le Comité si tôt après son entrée en fonctions. Comme il fallait s'y attendre, le mémoire que nous vous présentons aujourd'hui a un caractère critique et nous savons gré à la Ministre d'avoir consenti à se présenter devant le Comité en même temps que l'Union. Merci, Madame la ministre.

Un bref historique

4. Les honorables sénateurs se souviendront que le Projet de loi C-2 a reçu la sanction royale le 12 mai 1994, permettant ce que nous considérons comme un mariage forcé entre Revenu Canada, Douanes et Accise, et Revenu Canada, Impôt. L'adoption du Projet de loi C-2 a fortement déçu les membres de la CEUDA, étant donné que nous avons entrepris une vaste campagne coûteuse de pressions pour monter la plus vive opposition possible au Projet de loi.
5. Nous nous inquiétions alors de ce que le rôle des inspecteurs de douanes ne soit confondu ou dilué en permettant l'intégration de Douanes Canada, de la division Douanes et Accise de Revenu Canada, aux quelque 30 000 employés de l'administration fiscale de Revenu Canada, Impôt. Nous étions naturellement troublés de cette tentative par le gouvernement de laisser s'effriter cette longue et riche tradition d'exécution des lois par Douanes Canada en abandonnant son autorité législative sur Douanes Canada à des bureaucrates fiscaux n'ayant aucun intérêt ou expérience dans le rôle d'exécution des lois par Douanes Canada.
6. Les honorables sénateurs se rappelleront également que, en plus de traiter des questions concernant Douanes Canada, de sérieuses réserves avaient été soulevées quant aux économies que l'amalgamation de Revenu Canada, Douanes Canada, à Revenu Canada, Impôt, étaient censées apporter.

Objectif

7. L'objet de notre mémoire est de vous faire partager nos expériences, nos observations et nos conclusions quant à la question de savoir si l'équipe de gestion de Revenu Canada a

mené ou non l'unification administrative conformément aux engagements pris par l'honorable David Anderson, alors ministre de Revenu Canada, et le sous-ministre de longue date Pierre Gravelle, au cours de leurs efforts en vue de vendre le Projet de loi C-2 au Parlement.

8. Le Ministère ayant parfois limité notre accès à l'information, vous aurez peut-être l'impression que notre mémoire n'entre pas assez dans les détails et que nous soulevons plus de questions que nous n'offrons de solutions. En conséquence, nous avons pris la liberté de préparer une liste de questions importantes que nous désirons porter à votre attention et nous espérons que vous saurez les soulever lorsque la Ministre se présentera devant vous ce matin. Les questions se trouvent à l'Annexe A du présent mémoire, sous le titre de *Questions relatives au progrès de l'unification administrative à Revenu Canada, compte tenu des engagements pris par le gouvernement précédent*.

Questions de comptabilité

9. Comme nous venons de le mentionner, plus de deux (2) ans se sont écoulés depuis que le Projet de loi C-2 a reçu la sanction royale; en fait, le deuxième anniversaire de sa sanction tombait le 12 mai 1996. Étant donné tout ce temps qui s'est écoulé depuis, nous serions en droit de nous attendre à ce que la mise en oeuvre de cette initiative soit maintenant presque complétée ou, du moins, en cours avancé.
10. Ce n'est toutefois pas le cas, croyons-nous, l'unification administrative s'étant avérée dès le départ une mésaventure sans plan arrêté. Le gouvernement n'a ni objectif, ni but précis, ni direction en ce qui concerne l'administration fiscale et la protection frontalière du pays. Il suffit, par exemple, de constater la fréquence de changement de noms qui a marqué le Ministère au

cours des deux (2) dernières années: Revenu Canada, Douanes, Accise et Impôt; Revenu Canada; Agence canadienne du revenu, et, finalement, Commission canadienne du revenu. Pendant combien de temps encore la crise d'identité de cette institution nationale doit-elle durer?

11. Oubliant pour l'instant cette question, le motif qui nous réunit aujourd'hui est fondé en large partie sur l'aspect de la comptabilité. Étant donné l'expérience du projet d'unification administrative et le but de notre présence ici aujourd'hui, deux questions viennent à l'esprit: Dans un premier temps, les engagements que le gouvernement a pris durant sa campagne de vente du Projet de loi C-2 au Parlement ont-ils été respectés et, si c'est le cas, dans quelle mesure? Dans un deuxième temps, le mariage forcé de Revenu Canada, Douanes et Accise, à Revenu Canada, Impôt, a-t-il produit les économies qu'on avait annoncées?

Méthodologie

12. Je tiens à préciser que, en préparant notre mémoire, nous avons passé en revue les commentaires et déclarations faites par l'honorable David Anderson, prédécesseur de la Ministre, ainsi que par le sous-ministre Pierre Gravelle, au cours de leurs témoignages devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et devant ce comité, alors qu'ils cherchaient à faire adopter le Projet de loi C-2.
13. Nous avons donc entrepris de catégoriser leurs commentaires et déclarations sous vingt-deux (22) titres, que nous avons publiés sous forme de **Bulletin de notes**. Des copies du **Bulletin** ont été distribuées à nos membres des Douanes, leur demandant de donner une note et de livrer leurs commentaires sur chaque catégorie.

14. Les renseignements recueillis au cours de l'exercice **Bulletin de notes**, de même que les commentaires reçus des membres de l'Accise/TPS au cours d'appels-conférences et d'observations notées sur les développements qui sont survenus à Revenu Canada, ou l'absence de développements, forment la substance de notre mémoire.

Mesure de la réponse aux engagements

15. Malheureusement, et il ne faut pas s'en étonner, notre réaction à la question de savoir si l'équipe de gestion de Revenu Canada a donné suite ou non aux engagements pris par le gouvernement en ce qui a trait à l'unification administrative, est loin d'être positive. En fait, les sénateurs et le gouvernement ne seront pas surpris de constater que c'est un mémoire plutôt négatif.
16. Bien sûr, l'équipe de gestion vous présentera une perspective tout à fait différente. Néanmoins, les membres du Comité se rendront compte que ce mémoire tente d'expliquer en détail les raisons qui ont motivé nos conclusions. Les honorables sénateurs voudront bien noter que nous n'offrons que des déclarations et des observations générales au sujet de nos conclusions. Nous sommes naturellement prêts à vous fournir des explications plus détaillées au cours de la discussion qui aura lieu le jeudi 30 mai 1996.

Analyse et conclusions

AUCUNE réduction de l'effectif de la haute direction; donc, pas d'économies à ce chapitre!

17. Le gouvernement s'était sérieusement engagé à "réduire l'effectif et les dépenses au plus haut échelon administratif", annonçant, par exemple, que le Projet de loi C-2 "élimine simplement un poste de sous-ministre, ou...élimine les postes de deux sous-ministres, soit celui de sous-ministre, Douanes et Accise, et de sous-ministre, Impôt, pour les remplacer par un seul sous-ministre du Revenu national".
18. Tel que promis, il n'y a aujourd'hui qu'un seul sous-ministre à Revenu Canada. Par contre, Revenu Canada a maintenant un sous-ministre associé, en plus du sous-ministre titulaire. En ce qui nous concerne, le fait de remplacer deux sous-ministres par un sous-ministre et un sous-ministre associé ne peut être considéré comme une réduction de personnel au plus haut échelon. Nous sommes déconcertés du fait qu'au niveau le plus élevé et, sans doute, le plus visible du Ministère, le gouvernement n'ait pas jugé bon de respecter l'engagement qu'il avait pris de réduire le nombre de hauts fonctionnaires à Revenu Canada et qu'il se soit plutôt contenté de diluer l'engagement qu'il avait pris devant les comités parlementaires en 1994.
19. Le gouvernement n'a pas simplement relâché son engagement relatif aux positions de sous-ministres. Nous estimons en outre qu'il n'a ni réduit les niveaux de gestion depuis qu'il a entrepris l'unification administrative ni effectivement réduit le nombre total de gestionnaires. Nous nous rendons plutôt compte qu'il s'est contenté de remanier les bureaux et les positions, ce qui nous porte à conclure qu'il n'a pris cet engagement que pour apaiser les préoccupations des députés et des sénateurs et pour tenter

de démontrer que l'unification administrative produirait, en fait, des économies pour les contribuables canadiens.

20. Ainsi, par exemple, considérons le fait que, avant l'unification administrative, un receveur régional des Douanes, responsable de l'administration d'une région, était responsable au sous-ministre adjoint (SMA) de Douanes Canada à l'administration centrale à Ottawa. Aujourd'hui, le receveur régional a été remplacé par un directeur régional des Services frontaliers des douanes qui est responsable au SMA régional lequel, à son tour, consulte le SMA responsable des Services frontaliers des douanes à l'administration centrale. Dans le cas présent, la réduction promise s'est plutôt traduite par une augmentation.
21. De même, du côté de l'Accise/TPS, nous avons été témoins de scénarios qui ont vu un nombre important de principaux gestionnaires travailler à l'extérieur de leur lieu de résidence, touchant des frais d'hébergement et de déplacement alors qu'ils étaient en situation permanente de voyage. Ces gestionnaires ne veulent pas déménager; par conséquent, le Ministère a financé leurs frais permanents de déplacement et d'hébergement. Nous sommes d'avis que le Ministère, aux prises avec l'unification administrative, a perdu le contrôle de ces dépenses et c'est pourquoi nous ne pouvons nous empêcher de nous demander pourquoi l'on permet ce genre d'activité et à quel moment on se décidera de mettre fin à un tel gaspillage.

Douanes/Accise/TPS subordonnées à l'Impôt

22. Le sous-ministre lui-même annonçait au printemps de 1994 que

"[nous] contemplons tous l'univers du haut de notre expérience passée. De mon point de vue, il est important que je puisse, avec le Ministre, m'en remettre à des professionnels pour la gestion du

programme des Douanes. Cela devra comprendre des gestionnaires chevronnés des Douanes qui administreront la Direction générale des services frontaliers des Douanes.

23. Tout en reconnaissant que le gouvernement a tenté de respecter son engagement en nommant confiant un certain nombre de postes de commande au sein du Ministère à des gestionnaires chevronnés des Douanes, nous estimons, d'autre part, que la tradition et l'histoire de Douanes Canada dans le domaine de l'exécution des lois sont en train de s'effriter rapidement à cause de la puissante culture fiscale qui prédomine à l'échelle du Ministère.
24. Au cours des dernières années, nous avons pu constater sans l'ombre d'un doute une chute dramatique de la position de Douanes Canada en tant qu'institution chargée de l'exécution des lois. Le gouvernement considère de plus en plus Douanes Canada comme organisme de perception de taxes plutôt que comme agence d'exécution des lois. Les politiques qui orientent la prestation du programme de Douanes Canada ne sont pas axées sur l'exécution de la loi ni ne reconnaissent l'importance de Douanes Canada comme première ligne de défense du pays; nous constatons plutôt que les politiques de programmes accusent une tendance marquée vers la facilitation du passage de voyageurs et de marchandises à travers la frontière.
25. En ce qui a trait à l'Accise/TPS, tout semblant de présence de gestionnaires de l'Accise/TPS semble non existante. Élus souvent qu'autrement, les gestionnaires de l'Accise/TPS ont été remplacés par des chefs d'équipe, suivant le concept de chef d'équipe adopté par l'Impôt. Les gestionnaires de l'Accise/TPS qui n'ont pas été remplacés sont plus ou moins ignorés, l'explication étant que les affaires sont maintenant administrées selon les normes de l'Impôt.

26. Sur une autre note semblable, nous avons tous appris récemment l'intention du gouvernement de transformer Revenu Canada en commission, qui administrerait conjointement les taxes fédérales et provinciales. Si Douanes Canada était perçue dans son rôle présent d'exécuteur des lois, elle n'aurait plus sa place au sein de la nouvelle Commission canadienne du revenu. Au contraire, nous apprenons que le gouvernement fait tout son possible pour gagner de l'appui à son projet d'inclure Douanes Canada au sein de la Commission.

Les opérations douanières NE SONT PAS maintenues

27. Le gouvernement avait promis que "l'unification administrative ne compromettra d'aucune façon les opérations douanières."
28. Le Ministère a sérieusement compris les opérations douanières par un recours excessif à la main-d'oeuvre étudiante et par la dotation de postes pour des durées déterminées. En ce qui a trait à la main-d'oeuvre étudiante, la pratique de longue date de Revenu Canada (Impôt) a été d'embaucher des étudiants, même après les vacances normales d'été, pour aider au traitement des déclarations d'impôt. Dans la foulée de l'unification administrative, cette pratique s'est propagée à Douanes Canada. En vertu d'un protocole d'entente signé en juin 1987 par les représentants de Douanes Canada et du Conseil du Trésor, Douanes Canada reçoit l'autorisation d'employer des étudiants à l'année longue dans les principaux aéroports internationaux; pourtant, selon l'équipe de gestion actuelle de Revenu Canada, la mention des principaux aéroports internationaux est interprétée comme n'étant seulement qu'un exemple.
29. Cette interprétation intéressée a depuis porté le Ministère à accorder des positions à des étudiants à longueur d'année dans la majorité des bureaux des Douanes à travers le Canada, tout en réduisant de façon marquée le nombre d'inspecteurs de douanes expérimentés.

30. Si l'on tient compte du fait que les étudiants ne reçoivent qu'une formation de deux (2) semaines (comparativement à la formation approfondie de quatorze (14) semaines dispensée aux inspecteurs de douanes) et que la majorité d'entre eux sont actuellement chargés de chacun des aspects du travail d'un inspecteur expérimenté, est-il nécessaire de compromettre la santé et la sécurité de la population? Est-ce ainsi que le Ministère entend respecter son engagement de ne pas compromettre les opérations de Douanes Canada?
31. En outre, depuis l'institution de l'unification administrative il y a deux (2) ans, Revenu Canada se propose de fermer plus de cent (100) bureaux intérieurs des Douanes et nous nous attendons à ce que le Ministère annonce son intention de fermer des bureaux à certains points de traversée terrestres.
32. Le réputé "mur de pierre" que le ministre Anderson voulait opposer aux substances et produits illégaux ne s'est avéré autre chose qu'une carte de traversée et une supposition à l'effet que tout le monde observerait volontairement les lois des douanes et de Revenu Canada. Depuis l'unification administrative, le Ministère a émis plusieurs déclarations qui ont semblé intéresser les médias et le grand public, mais qui, de fait, ne faisaient que créer une frontière ouverte.
33. La fermeture de bureaux, la réduction des heures de travail des inspecteurs de douanes expérimentés et des bureaux automatisés NE SONT PAS compatibles avec le maintien des opérations douanières.

Réduction de l'effectif des Douanes

34. Le gouvernement avait clairement indiqué que l'objet du Projet de loi C-2 n'était pas de réduire le personnel. Néanmoins, le personnel a été réduit, et de façon considérable. Nous ne pouvons nous empêcher de croire que Douanes Canada est sous l'emprise de la culture fiscale qui prédomine actuellement au Ministère.
35. Nous apprenions au cours d'un breffage convoqué par la haute direction que Revenu Canada après la présentation du Budget entend augmenter de 1 100 le nombre d'équivalents à temps plein (ETP) pour les programmes à caractère fiscal, après avoir confirmé un "nouveau" financement de 100 000 000 \$. Nous avons de la difficulté à accepter l'explication de la Direction à l'effet que les gains du programme fiscal n'ont pas été réalisés aux dépens du programme douanier, quand on sait qu'une réduction de 690 ETP et de 40 000 000 \$ est prévue d'ici l'exercice financier 1998-1999. Ce fait est, de loin, le plus fort argument que nous puissions avancer aujourd'hui; il explique parfaitement comment Revenu Canada, Impôt, permettra l'érosion complète de l'administration de Revenu Canada, Douanes et Accise.

L'effectif des Douanes n'a PAS été augmenté

36. Le gouvernement était tout fier d'annoncer publiquement que 350 ETP viendraient s'ajouter à la première ligne de Douanes Canada, avec des ressources additionnelles de 45 millions \$, dans sa campagne en vue de vendre le Projet de loi C-2; nous avons cru comprendre que l'effectif de première ligne serait augmenté de 25 p/cnt dans le cadre de l'Initiative anti-contrebande (IAC). Il y avait un besoin évident de ressources humaines accrues à la frontière pour endiguer la traversée de drogues, d'alcool, d'armes interdites, d'étrangers illégaux et d'enfants enlevés.

37. On se trompe rarement en rétrospective et nous regrettons sincèrement que l'IAC n'ait été qu'un simple réflexe accommodant de la part du gouvernement et des autorités de Revenu Canada. Nous estimons qu'on a gaspillé 45 millions \$ à cause du manque de planification, d'une mise en oeuvre hâtive du jour au lendemain, et du manque presque total de contribution en provenance des régions. l'IAC peut être comparée à des annonces non répétitives: les efforts isolés sont rarement efficaces.
38. Les membres du Comité seront également intéressés de savoir qu'il n'y a pas eu de véritable embauche d'employés à durée déterminée à Revenu Canada suite à l'annonce de l'IAC, alors que les ressources ont servi et servent encore à couvrir les déficits des budgets régionaux.

Les opérations de l'Accise/TPS n'ont PAS été maintenues

39. Les opérations de l'Accise/TPS ont été également compromises dans cette poussée en vue d'intégrer l'administration financière des deux divisions du Ministère. Ainsi, par exemple, le Ministère a souvent eu recours au personnel de la TPS comme source de ressources humaines aux moments de pointe de l'administration des programmes fiscaux; les fonctions reliées à la TPS sont ainsi reléguées au second plan dans cette rue pour satisfaire à la charge accrue de travail.
40. Pour subvenir à la pénurie de personnel, lorsque des membres du personnel de la TPS sont détachés d'une division à l'autre, la haute direction réagit en abaissant la qualité des normes de service de l'Accise/TPS. Ainsi, par exemple, la pratique établie pour la réponse aux demandes de renseignements sur la TPS était de retenir dix (10) appels en attente, mais, depuis l'arrivée de l'unification administrative, le nombre d'appels gardés en attente a

été réduit à deux (2). Avec ce genre d'ajustement, il est devenu très difficile d'établir au juste le nombre de personnes qui placent des appels, étant donné que le système ne tient aucun compte des appels gardés en attente. La Direction tire ainsi la conclusion que le nombre d'appels a diminué et justifie ainsi le transfert de ressources de l'Accise/TPS à l'Impôt. Nous ne sommes donc pas surpris de constater l'augmentation du nombre de personnes qui se présentent aux bureaux mêmes.

Les occasions d'emploi du personnel ne se sont PAS améliorées

41. Le gouvernement était fier d'annoncer que, grâce à l'adoption du Projet de loi C-2, les occasions d'emploi se feraient plus nombreuses pour les employés de Revenu Canada et que le Ministère disposerait enfin des outils nécessaires pour bonifier les emplois, offrir une plus grande formation et accorder un meilleur appui aux régions.
42. Bien que cet engagement ait semblé intéressant au départ, il a été facile de constater en y regardant de plus près combien peu le gouvernement comprenait la différence entre l'ambiance d'exécution des lois qui existe à Douanes Canada et la culture bureaucratique de l'administration fiscale qui règne à Revenu Canada, Impôt. Douanes et Impôt se ressemblent autant que des pommes et des oranges, comme nous l'avons fait voir. Étant donné la tendance actuelle, peut-on s'attendre que toute occasion d'emploi additionnelle pour les inspecteurs de douanes disparaisse?
43. Nous concédons le fait que, du côté de l'Accise/TPS, il est devenu plus facile pour les employés de muter à des emplois du côté de l'Impôt, mais, encore là, cette possibilité de transfert est un indice de la prédominance de la culture fiscale. Nous avons également

remarqué que les critères employés pour accorder de l'avancement aux anciens employés de l'Accise/TPS semblent assujettis à des normes qui sont traditionnellement appliquées aux employés de l'Impôt. Enfin, nous croyons qu'il s'agit ni plus ni moins qu'une initiative de transformation et que les occasions additionnelles d'emploi ne sont que chimère. En d'autres mots, un employé de Revenu Canada qui ne possède pas ou qui n'est pas prêt à acquérir la connaissances des opérations et du mécanisme de prestation des programmes du côté Impôt de la boutique fait mieux de démissionner, de prendre sa retraite ou de chercher à faire carrière ailleurs.

RIEN n'a été fait au sujet du moral du personnel

44. Le gouvernement était bien conscient en 1994 de l'impact négatif que l'unification administrative exercerait sur les employés de Revenu Canada, Douanes et Accise, de même que sur les employés de Revenu Canada, Impôt. Aux questions qu'on lui posait au sujet des répercussions sur le moral du personnel, le gouvernement a répondu que le nouveau Ministère "suivrait de près l'impact de l'unification sur le moral du personnel et prendrait des mesures pour régler tout problème de façon satisfaisante".
45. Chers sénateurs, le problème du moral des employés n'a jamais été soulevé de quelque façon que ce soit, ni étudié dans quelque contexte ou par quelque tribune que ce soit par le Ministère au cours des deux (2) dernières années. La dernière fois que le gouvernement a mentionné la question du moral du personnel, de façon officielle ou non officielle, remonte à plus de deux (2) ans alors que vous étiez à étudier le Projet de loi C-2. La direction de Revenu Canada a-t-elle simplement tourné le dos ou oublié son engagement?

46. Venant compliquer davantage la situation, la récente annonce de l'harmonisation fédérale-provinciale de la taxe pour les provinces de l'Atlantique est venue raviver les flammes de l'incertitude et de la baisse du moral. Nous ne pouvons nous empêcher de nous demander à quel moment le gouvernement décidera de l'avenir du Ministère et quand nous pourrons voir de la lumière au bout du tunnel. Dans le moment, bon nombre de nos membres ne voient pas la plus faible lueur d'espoir.

Les responsabilités des inspecteurs de douanes n'ont PAS été maintenues

47. S'adressant aux membres du Comité permanent des finances de la Chambre des communes le 15 février 1994 au sujet du Projet de loi C-2, le ministre Anderson déclarait que "ce Projet de loi ne veut d'aucune façon minimiser les opérations douanières ni le travail accompli par les inspecteurs de douanes".
48. Il est bien vrai qu'on n'a pas minimisé les responsabilités des inspecteurs de douanes. En fait, on a ajouté à leurs responsabilités. Sous l'équipe de gestion actuelle de Revenu Canada, Douanes Canada a accepté et accepte encore des responsabilités relevant autrefois d'autres ministères du gouvernement fédéral. Depuis que le Projet de loi C-2 a reçu la sanction royale, Douanes Canada a accepté de nouvelles responsabilités au nom de Citoyenneté et Immigration, Agriculture et Agro-alimentaire Canada, et le contrôle des exportations de la Commission canadienne du blé. En outre, on est à mettre la dernière main au projet d'ajouter la perception de la TVP et l'enregistrement des armes à feu.

49. Il y en a qui prétendront que le fait de confier de nouvelles responsabilités à Douanes Canada est un signe de la confiance que la direction de Revenu Canada accorde aux capacités des inspecteurs de douanes. Pour notre part, nous estimons qu'il est dangereux de tendre à la limite des ressources déjà limitées, car le risque d'erreur augmente proportionnellement, sinon exponentiellement, avec chaque nouvelle exigence de travail qui n'est pas appuyée par des ressources additionnelles.

A quand le rapport de l'examen de la Loi des douanes?

50. Oui, il est vrai qu'on a fait l'examen de la Loi des douanes, à l'été de 1994. La CEUDA a été invitée à participer activement à cet examen dans le cadre de la consultation et de l'excellent climat de relations de travail qui existaient à l'époque.
51. Nous sommes extrêmement désappointés, par contre, que ce projet ait été mis en veilleuse depuis l'unification administrative. Nous n'avons reçu aucune nouvelle ni entendu la moindre rumeur au sujet du projet depuis que nous avons fait une présentation à ce sujet en 1994.
52. Nous voulons aussi souligner le fait que Revenu Canada a depuis chargé M. Roger Tassé, ancien sous-ministre de la justice, de mener ce qu'on a nommé **L'étude des pouvoirs des inspecteurs de douanes**. Bien que nous reconnaissons le fait que la présentation d'un Projet de loi modifiant la Loi sur les douanes doit suivre le dépôt du Rapport Tassé, nous vous faisons remarquer que le rapport a été complété il y a plus d'un an et qu'aucune explication de ce retard indu ne nous a été fournie.
53. Bien entendu, nous aimerions ajouter à nos commentaires à ce sujet, mais il y aura plus d'un an à la mi-juin que la CEUDA a déposé une demande auprès du Commissaire à l'accès à

l'information et du bureau du renseignement privé de Revenu Canada pour une copie du Rapport Tassé. Malheureusement, notre démarche a été l'objet de toutes les formes imaginables de tâtonnement bureaucratique de la part du sous-ministre de Revenu Canada. Nous n'avons pas encore reçu de copie du Rapport Tassé et nous demanderons d'ici quelques semaines à la Cour fédérale de prendre l'affaire en considération. Les honorables sénateurs sauront reconnaître que ce n'est pas là le genre de relations de travail progressives et positives auxquelles on s'attendait de la part de ce gouvernement.

Les pouvoirs des inspecteurs de douanes n'ont PAS été assurés

54. Le gouvernement a souligné devant ce comité même les objectifs de Douanes 2000: réduire la bureaucratie, être plus à l'écoute, s'orienter vers la clientèle, et s'assurer que les employés qui travaillent et qui s'occupent de la prestation des programmes au niveau régional possèdent les pouvoirs nécessaires pour transiger adéquatement avec les contribuables et les représentants d'entreprises commerciales. Ce sont ces objectifs, nous a-t-on dit, qui présideraient à l'unification administrative de Revenu Canada.
55. Comme on peut s'en douter, le problème que les objectifs de Douanes 2000 pose est qu'ils visent la prestation de services et la sensibilisation aux besoins des clients, sans dire un seul mot du besoin d'exécution. Dominé par une ambiance d'administration fiscale, Revenu Canada favorise la facilitation avant l'exécution.
56. Les inspecteurs de douanes ont moins de pouvoirs que jamais auparavant. Prenons comme exemple, si vous le voulez, le fait qu'on refuse pour le moins aux inspecteurs de douanes le pouvoir de détenir des chauffeurs ivres à la frontière jusqu'à l'arrivée sur scène du corps policier local. Combien de morts accidentelles

attribuables à l'alcool se produiront-ils avant que le gouvernement ne donne suite à son engagement d'examiner cette limite de pouvoirs des inspecteurs de douanes?

La sécurité de Douanes et Accise/TPS n'est PAS assurée

57. Le gouvernement a bien déclaré que "la sécurité de nos inspecteurs de douanes à la frontière est d'importance primordiale. Voilà pourquoi nous avons accéléré l'investissement de 13 millions \$ aux fins de mesures et d'outils de sécurité appropriés pour nos inspecteurs de douanes à la frontière."
58. Du côté des Douanes, une formation en autodéfense n'est pas disponibles, pas plus que des gascettes ou des vaporisateurs à poivre, tandis que les menottes sont distribuées de façon limitée à l'échelle nationale.
59. En outre, le bureau le plus rapproché de la GRC ou d'un autre corps policier est souvent à plus d'une heure de distance, sinon plus.
60. Veuillez noter qu'à plusieurs points de traversée de la frontière, le Ministère s'en remet à des ressortissants étrangers, tels qu'une patrouille de frontière ou des douanes/immigration des États-Unis pour venir au secours des inspecteurs de douanes canadiens qui auraient des ennuis. D'autre part, du point de vue d'un inspecteur de première ligne, l'interdiction des armes à feu a pour effet que nos voisins du Sud hésitent à prêter main-forte à nos inspecteurs.
61. Ces facteurs, ajoutés à une présence minimum d'inspecteurs de douanes expérimentés et d'une dotation excessive par des étudiants non qualifiés ne possédant aucune formation, font que les risques à la sécurité sont plus grands que jamais auparavant.

62. Du côté de l'Accise/TPS, malgré l'ébauche et l'existence même de politiques, aucune action tangible n'est possible à moins qu'un incident ne se produise. La position du Ministère à cet effet semble plutôt réactive que proactive, ce qui, à nos yeux, est plutôt dangereux lorsque la sécurité est en jeu.
63. Nous nous demandons également quand le Ministère modifiera sa prise de position officielle et cessera d'affirmer qu'aucun risque à la sécurité n'existe pour les employés de l'Accise/TPS et les inspecteurs de douanes. Ainsi, par exemple, la remise de gilets pare-balles et de menottes aux inspecteurs de douanes, tout en prenant publiquement des positions contraires à la pratique, ne manque pas de nous étonner.

Formation du personnel - Quelle formation?

64. Le gouvernement a pris bon nombre d'engagements au cours de sa campagne en vue de l'adoption du Projet de loi C-2 par le Parlement: "formation appropriée", "45 millions \$ pour des programmes de formation" et "[nous] verrons à ce que cette formation soit dispensée".
65. Nous savons d'expérience que l'aspect formation a été négligé au cours des deux dernières années. En fait, la formation semble avoir été suspendue dû à l'absence de ressources financières. Pas de cours d'identification des drogues, pas de mises à jour sur les questions d'immigration, pas de formation de base pour les employés à durée déterminée et les étudiants.
66. Dans une note de service que le sous-ministre adressait le 4 décembre 1995 aux principaux gestionnaires de Revenu Canada, il annonce que toute formation non essentielle est effectivement annulée ou reportée. Ainsi, par exemple, les cours de formation prévus pour janvier dernier ont été annulés.

67. De plus, il est important de noter que, du côté de l'impôt, la formation est largement dispensée sous forme du concept d'équipe. A caractère non officiel, la formation se fait au jour le jour, au contact avec les collègues de travail. Toute formation officielle est soit faible, rare ou non existante.

Les économies n'ont PAS été réinvesties dans les bureaux régionaux et/ou à la frontière

68. Les porte-parole du gouvernement ont fait nombre de déclarations à l'effet que l'unification administrative produirait des économies, qui seraient subséquemment réinvesties dans les bureaux régionaux et/ou à la frontière. En voici des exemples:

"[L]'espoir...et l'objectif...du gouvernement est une légère augmentation des ressources pour la prestation de programmes, au niveau des bureaux régionaux ou des bureaux de frontière.

Oui, nous nous efforçons d'affecter encore plus de ressources aux premières lignes. C'est un des objectifs de l'aplanissement.

Je veux simplement souligner que toute modernisation de la présence régionale qui se matérialisera au cours des prochains mois sera basée sur les objectifs suivants: c'est-à-dire que les personnes s'occupant de la prestation de programmes dans les bureaux régionaux seront associés de près à la première ligne, aux bureaux régionaux. Nous voulons donner plus d'importance aux bureaux régionaux. Nous espérons pouvoir éliminer une bonne partie des frais d'exploitation en nous défaisant d'un certain nombre de gestionnaires.

Nous ne voulons rien faire qui pourrait réduire, minimiser ou compromettre la prestation effective de notre exécution et d'autres programmes à la première ligne.

69. Oui, il est vrai qu'on a "raffermi" les bureaux régionaux, mais de quelle façon. Nous tirons de ce qui précède la conclusion que Revenu Canada a raffermi les bureaux régionaux en négociant des responsabilités additionnelles avec d'autres ministères fédéraux et en les déléguant aux inspecteurs de douanes dans les bureaux régionaux avec peu, s'il en est, de financement additionnel.
70. Nous voulons rappeler aux membres du Comité que le Ministère projette la fermeture de cent (100) bureaux intérieurs des Douanes, et nous anticipons sous peu l'annonce de la fermeture de certains bureaux de frontière.
71. Tout investissement qui aurait été fait aura servi à l'achat d'un équipement technique coûteux, aux dépens de la fermeture de bureaux, d'une dotation réduite d'inspecteurs de douanes expérimentés, et d'un recours accru aux employés à durée déterminée et aux étudiants.

AUCUN réinvestissement dans une technologie au service de l'exécution

72. Le Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP), l'équipement à rayons-X et les lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation sont autant d'outils technologiques que Revenu Canada s'est procurés pour aider les inspecteurs de douanes à améliorer les systèmes de détection.
73. Il serait utile de faire un rapprochement entre les coûts de maintien de la dotation aux niveaux actuels et les dépenses faites pour l'achat de caméras, de lecteurs de cartes, de lecteurs de plaques d'immatriculation, d'appareils de surveillance électronique, de téléphones et de télécopieurs, dans l'intention de remplacer le personnel en place. Reste à savoir si cet équipement a subi le test de conditions climatiques extrêmes ou de

longévité. A-t-on tenu compte des coûts d'entretien, de maintenance et de remplacement en faisant l'équation? Les entrepreneurs en maintenance seront-ils en mesure de faire le service de l'équipement dans les bureaux éloignés? Comment Revenu Canada arrivera-t-il à mesurer le montant de contrebande entrant par des bureaux automatisés?

Les obstacles légaux et administratifs entre Douanes, Accise et Impôt n'ont PAS été éliminés

74. Le gouvernement a annoncé que le Projet de loi C-2 relatif à l'unification administrative de Revenu Canada éliminerait tous les obstacles légaux et administratifs qui le forcent à adopter l'approche silo dans la gestion des programmes, plutôt qu'une approche intégrée et coordonnée.
75. Dans un cas administratif qui illustre parfaitement les limitations relatives à l'esprit de cet engagement, le gouvernement a créé un formulaire unique sur lequel tous les employés consigneraient leurs heures de travail accomplies. Avant l'unification administrative, les inspecteurs de douanes se servaient de deux formulaires distincts pour consigner leurs heures de travail normales et leurs heures de travail par postes ou en temps supplémentaire. Quelque temps après l'unification administrative, le Ministère consolidait les deux formulaires en un seul. Le Ministère annonçait récemment un retour au système à deux formulaires en raison des pressions exercées au niveau régional et des carences du formulaire unique pour les employés de Douanes Canada.
76. Il est évident qu'il y a eu manque de consultation avec les régions et le gouvernement a dépensé beaucoup d'argent pour concrétiser un concept fidèle au modèle d'unification administrative. Il semble que le fait que Revenu Canada, Impôt,

ayant réussi à implanter un formulaire unique, il s'ensuivait qu'il était logique de consolider en un seul les deux formulaires de Revenu Canada, Douanes, suivant la pratique de l'Impôt.

77. Nous croyons que l'exemple des formulaires peut être considéré comme un indice, voir un signal clair et précis, du genre de problèmes auxquels on peut s'attendre en tentant de rationaliser et d'intégrer Douanes et Accise à l'Impôt, sans tenir compte de l'expertise qui accompagne l'histoire et la tradition de chacune des institutions.

L'élimination du chevauchement et du double emploi ne s'est PAS matérialisée

78. Le gouvernement a annoncé que le véritable objet du Projet de loi C-2 était "la simplification et la modernisation de l'appareil administratif... une initiative en vue d'éliminer le chevauchement et le double emploi et de comprimer les dépenses gouvernementales, tout particulièrement le coût supporté par les contribuables pour l'exécution des lois".
79. Si la feuille de temps consolidée est un exemple de la réduction des coûts administratifs, les Canadiens peuvent s'inquiéter à juste titre de ce que cette initiative ne fasse preuve d'aucune vision, planification ou direction, ou de ce qu'aucune analyse sérieuse des coûts n'ait été complétée.

PAS de réinvestissement dans la prestation de programmes d'exécution

80. En 1994, le gouvernement prétendait que:

le dédouanement électronique libérera des inspecteurs de douanes expérimentés qui sont obligés pour le moment de s'affairer à de la paperasse dans les couloirs commerciaux

plutôt qu'auprès des personnes et des voyageurs. Nous pourrions ainsi, éventuellement, diriger nos ressources vers les programmes d'exécution et la protection de la frontière.

81. Bien que cette prétention du gouvernement puisse sembler intéressante, les événements des deux (2) dernières années n'ont pas contribué à la supporter. Les objectifs de modernisation et d'économies ont été atteints au moyen de fermetures de bureaux et d'heures de travail réduites pour les inspecteurs de douanes expérimentés, ce qui a permis d'accroître les heures de travail des étudiants et des employés à durée déterminée touchant des salaires inférieurs.
82. Comme nous l'avons clairement fait voir jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a aucunement l'intention de maintenir ou, encore moins, d'accroître les ressources humaines en vue d'un rôle d'exécution à la frontière.
83. La tendance manifeste au cours des deux (2) dernières années est clairement celle d'un gouvernement de plus en plus enclin à l'utilisation d'un équipement de pointe coûteux que d'un gouvernement intéressé à mettre ses ressources humaines à profit.

Économies pour les entreprises privées? Quelles économies?

84. Fait intéressant à noter, dans le cadre de ses efforts en vue d'encourager l'adoption du Projet de loi C-2 par le Parlement, le gouvernement a avoué que "[L]'économie la plus considérable serait réalisée à l'extérieur, auprès des personnes avec qui nous transigeons, nos clients". Le gouvernement est allé encore plus loin, soulignant qu'il y aurait "des économies substantielles pour les compagnies qui pourront transiger avec Revenu Canada et toutes ses composantes grâce à une opération à guichet unique".

85. Bien qu'il puisse sembler intéressant aux yeux d'une compagnie canadienne ayant à transiger avec Revenu Canada de ne posséder qu'un seul numéro de compte eu égard aux déductions à la source, à l'impôt, à la taxe d'Accise et à la TPS, nous sommes d'avis que les économies promises au secteur privé sont loin d'être réalisées.
86. Les déclarations du gouvernement à cet égard sont tout à fait trompeuses. Il n'y a pas eu de telles économies; au contraire, un ticket modérateur pour les nouvelles pratiques et procédures est à faire son chemin dans chaque programme de Revenu Canada.

Économies totales - Quelles économies?

87. En ce qui a trait aux économies totales, le gouvernement affirmait ce qui suit en 1994:

"[les] économies directes totales que nous pouvons entrevoir sont de l'ordre de 30 millions : 3 millions \$ pour une position en duplicata et 3 millions \$ en coupures de dotation; les économies au chapitre d'une technologie améliorée et du recours au partage d'installations serait de 12 millions \$, et, en général, le partage d'installations de formation, les opérations d'impression, etc. produiraient un autre 12 millions \$. Voilà les économies de 30 millions \$ que nous prévoyons directement dans un budget de 2,4 milliards \$ - 40 000 employés et environ 970 bureaux à travers le Canada".

88. Il est permis de se demander si l'on a réalisé de telles économies. Notre analyse des Comptes publics révèle que les chiffres ne correspondent pas complètement. Les membres du Comité pourraient peut-être demander à la Ministre un état détaillé des économies réalisées jusqu'à maintenant.

Vérification et comptabilité de l'administration douanière

89. Le gouvernement a annoncé qu'il *introduirait le concept de vérification et de comptabilité dans le domaine des douanes et de l'administration douanière parce que, si nous donnons suite au dédouanement électronique des marchandises à la frontière, il faudra procéder à une vérification et une comptabilité appropriées de ce qui a été dédouané électroniquement.
90. Au moment où nous vous parlons, nous croyons comprendre que le Ministère a pris des mesures en vue d'introduire le concept de vérification et de comptabilité dans l'univers des douanes.

AUCUN accroissement de l'exécution des lois aux bureaux intérieurs des Douanes

91. Nous nous demandons au juste ce que les autorités de Revenu Canada avaient en tête lorsqu'elles annonçaient récemment la fermeture de plus de cent (100) bureaux intérieurs des Douanes. Le gouvernement avait-il oublié la déclaration qu'il faisait il y a deux (2) ans, à l'effet que "[la] tendance est aux activités d'exécution des lois, auxquelles le programme des douanes participe maintenant plus activement, non seulement en ce qui a trait à la détection de drogues à la frontière mais aussi aux bureaux intérieurs"?
92. Bien que nous nous attendions à ce que le gouvernement réplique qu'on n'a pas annoncé la "fermeture" de plus de cent (100) bureaux intérieurs des Douanes, mais plutôt qu'on y offrirait un **service de remplacement**, nous voulons que les honorables sénateurs sachent que **service de remplacement** n'est qu'un jeu de mots et une façon trompeuse d'expliquer ce qui est évident.

93. En outre, une campagne d'opposition croissante à la fermeture des bureaux intérieurs a été montée par les entreprises locales, les chambres de commerce et les conseils municipaux. Il est étrange que, dans ce nouveau climat de service orienté vers le client, le Ministère ait préféré faire la sourde oreille aux porte-parole des localités dans sa ruée vers la réduction des coûts.
94. En rétrospective, le gouvernement n'a pas donné suite à son engagement. En fait, il a fait justement le contraire.

AUCUNE augmentation du travail de collaboration avec la GRC à la frontière

95. Le gouvernement avait clairement affirmé que "nous devons travailler en étroite collaboration avec tous les corps d'exécution des lois - la GRC - afin de constituer un plus large filet encore pour ce rôle particulier de sécurité".
96. Il se peut qu'on y soit parvenu, par exemple dans certains endroits isolés du Canada, mais certainement pas aux bureaux de frontière. Beaucoup de nos membres nous ont affirmé qu'ils ne pourraient pas reconnaître un seul des agents de la GRC de leur poste local. Nous apprenons aussi du niveau local que les communications téléphoniques entre les deux organisations sont inexistantes. Ainsi, par exemple, la GRC a hésité à prêter main-forte à Douanes Canada dans ses efforts en vue de contrôler les exportations illégales de céréales. La GRC ne veut tout simplement pas participer aux opérations, pour des raisons inconnues. Il n'y a tout simplement pas de coordination des activités d'exécution avec la GRC à la frontière.

Conclusions

97. Honorables sénateurs, nous vous savons gré de votre intérêt en la matière. Notre mémoire a pu vous paraître long, mais j'espère que vous avez apprécié son caractère informatif.
98. En terminant, je voudrais faire un commentaire au sujet d'une déclaration que faisait le ministre Anderson vers la fin de son exposé devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes. Il disait donc: "Je suis certain que les membres de l'Union verront leurs préoccupations se dissiper après avoir fait l'expérience du présent gouvernement pendant une année ou deux, alors que j'occupe le poste de Ministre".
99. Il est malheureux que nos préoccupations ne se soient pas dissipées. En fait, il nous reste un goût encore plus amer depuis qu'on a ajouté du poison au potage.
100. Sur cette note, et tenant compte du fait qu'un nouveau Ministre est à la tête de Revenu Canada, nous profitons de l'occasion pour l'encourager fortement à prendre bonne note des commentaires que nous avons présentés dans notre mémoire. En outre, nous lui donnons l'assurance que nous sommes à travailler avec elle personnellement et les autorités de Revenu Canada, non seulement pour continuer d'améliorer les relations de travail entre la CEUDA et Revenu Canada, mais aussi pour paver la route de la réalisation des engagements pris par son gouvernement il y a plus de deux (2) ans eu égard à l'unification administrative de Revenu Canada.
101. Nous rappelons encore une fois aux honorables sénateurs que nous avons préparé et joint en annexe à ce mémoire une liste de questions que vous voudrez peut-être poser à la Ministre à la suite de son exposé le jeudi 30 mai 1996.
102. Merci, encore une fois, de nous avoir offert l'occasion de présenter ce mémoire.

Annexe A:
**Questions relatives au progrès de l'unification
administrative à Revenu Canada, compte tenu des
engagements pris par le gouvernement précédent**

1. Dans le cadre du mariage de Douanes et Accise/TPS à l'Impôt, quelles économies le Ministère a-t-il réalisées au chapitre des coupures de postes de la haute direction?
2. Quels sont les postes de la haute direction qui ont été supprimés?
3. Dans quelle mesure le ratio de gestionnaires Accise/TPS: Douanes: Impôt a-t-il changé depuis 1994?
4. Dans quelle mesure le gouvernement s'est-il efforcé de maintenir les opérations de l'Accise/TPS et des Douanes, comparativement aux efforts déployés en faveur de l'Impôt?
5. Quels sont les niveaux de dotation actuels et prévus pour l'Accise/TPS, les Douanes, l'Impôt?
6. Dans quelle mesure les occasions d'emploi pour les employés de l'Accise/TPS et des Douanes se sont-elles améliorées?
7. Pourquoi le Ministère a-t-il complètement négligé de surveiller le moral des employés et quelle mesure, s'il en est, a été prise pour corriger cette baisse de moral telle que constatée par l'Union? Quand entend-on prendre des mesures en ce sens?
8. Dans quelle mesure les responsabilités de l'Accise/TPS et des Douanes n'ont-elles pas fait marche arrière et été subordonnées à celles de l'Impôt?
9. Quels investissements le Ministère a-t-il faits pour accroître la sécurité des employés de l'Accise/TPS et des Douanes? Quelles mesures sont en cours dans ce sens et à quels résultats peut-on s'attendre?
10. Combien de ressources le Ministère a-t-il consacrées à la formation des employés et à quel moment le Ministère entend-il remettre cette formation en marche?

11. Quel est le montant des économies qui a été réinvesti dans les bureaux régionaux? De quelle façon? Quand? Où?
12. Quel est le montant des économies qui a été réinvesti au titre de la technologie? Quel genre de technologie? Quand?
13. Quels obstacles légaux ont été éliminés entre l'Accise/TPS, les Douanes et l'Impôt?
14. Dans quel domaine a-t-on supprimé le chevauchement et le double emploi?
15. Quelle part des économies a été transmise aux entreprises du secteur privé?
16. Revenu Canada a-t-il, en fait, réalisé des économies? Quel montant le Ministère prévoit-il économiser à l'avenir?
17. A-t-on fait l'évaluation des coûts de maintenance du nouvel équipement technologique appelé à remplacer les ressources humaines?
18. Où en est rendue la Révision de la loi sur les douanes?
19. La Ministre entend-elle remettre à l'Union une copie du Rapport Tassé, dans un esprit de consultation? Dans quelles conditions, s'il en est?
20. Quelle est la situation des rapports entre le Ministère et la GRC?
21. Le gouvernement est-il prêt à reconnaître qu'il considère les Douanes comme agence administrative de perception de revenus et non comme agence d'exécution des lois?



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Jane Stewart, P.C., M.P., Minister of National
Revenue.

L'honorable Jane Stewart, c.p., députée, ministre du Revenu
national.

WITNESSES—TÉMOINS

From Customs Excise Union:

Mr. Mansel R. Legacy, President;
Ms Diane Lacombe, 1st National Vice-President;
Mr. Victor Dumesnil, 2nd National Vice-President;
Mr. Doug Kosakowski, 3rd National Vice-President; and
Mr. Wayne Mercer, 4th National Vice-President.

From the Department of National Revenue:

Mr. Pierre Gravelle, Deputy Minister;
Mr. Allan J. Cocksedge, Assistant Deputy Minister, Customs
Border Services Branch; and
Mr. William J. Crandall, Assistant Deputy Minister, Finance
and Administration Branch.

De l'Union Douanes Accise:

M. Mansel R. Legacy, président;
Mme Diane Lacombe, 1^{ère} vice-présidente nationale;
M. Victor Dumesnil, 2^e vice-président national;
M. Doug Kosakowski, 3^e vice-président national; et
M. Wayne Mercer, 4^e vice-président national.

Du ministère du Revenu national:

M. Pierre Gravelle, sous-ministre;
M. Allan J. Cocksedge, sous-ministre adjoint, Direction
générale des services frontaliers des douanes; et
M. William J. Crandall, sous-ministre adjoint, Direction
générale des finances et de l'administration.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, June 6, 1996

Issue No. 5

First and only Proceeding on:
Bill C-19, An Act to implement
the Agreement on Internal Trade

INCLUDING:
THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget)
AND
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-19)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 6 juin 1996

Fascicule n° 5

Première et seule fascicule concernant:
Projet de loi C-19, Loi portant mise
en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur

Y COMPRIS:
LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(budget)
ET
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-19)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 30, 1996:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Gigantès, seconded by the Honourable Senator Grafstein, for the second reading of Bill C-19, An Act to implement the Agreement on Internal Trade.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Gigantès moved, seconded by the Honourable Senator Bosa, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 30 mai 1996:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Gigantès, appuyée par l'honorable sénateur Grafstein, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-19, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet est alors lu la deuxième fois avec dissidence.

L'honorable sénateur Gigantès propose, appuyé par l'honorable sénateur Bosa, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,
Paul Bélisle
Clerk of the Senate*

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 6, 1996

(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Hervieux-Payette, P.C., Kenny, Kirby, Meighen and Stewart. (6)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:*From Industry Canada:*

Mr. Konrad von Finckenstein, ADM (Business Law) and Counsel to the Department of Industry;

Mr. Tom Wallace, Director General, Internal Trade, Consultations and Federal-Provincial Relations; and

From the Internal Trade Secretariat:

Mr. André Dimitrijevic, Executive Director.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday 30, 1996, the Committee Proceeded to study Bill C-19, An Agreement on Internal Trade Implementation Act.

Mr. Dimitrijevic made an opening statement and then along with Messrs Finckenstein and Wallace answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-19 be adopted and reported to the Senate without amendment but with an observation on clause 9(1)(b).

At 12:45 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,
Paul Benoit
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 6 juin 1996

(11)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Hervieux-Payette, c.p., Kenny, Kirby, Meighen et Stewart. (6)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:*D'Industrie Canada:*

Konrad von Finckenstein, SMA (Droit des affaires) et conseiller juridique auprès du ministère de l'Industrie;

Tom Wallace, directeur général, Commerce intérieur, Consultations et relations fédérales-provinciales; et

Du Secrétariat du commerce intérieur:

André Dimitrijevic, directeur exécutif.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 30 1996, le comité poursuit son examen du projet de loi C-19, Loi portant mise en oeuvre de l'accord sur le commerce intérieur.

M. Dimitrijevic fait une déclaration et, de concert avec MM. Finckenstein et Wallace, répond aux questions.

Il est convenu — QUE le comité adopte et fasse rapport du projet de loi C-19 au Sénat, sans amendement, mais avec une observation concernant l'alinéa 9(1)b).

À 12 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORTS OF THE COMMITTEE

TUESDAY, June 11, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on March 21, 1996, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada and to present its final report no later than December 12, 1996, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to adjourn from place to place within Canada for the purpose of its examination.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président
MICHAEL KIRBY
Chairman

TUESDAY, June 11, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your committee, to which was referred the Bill C-19, An Act to implement the Agreement on Internal Trade, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, May 30, 1996, and now reports the same without amendment, but with an observation which is appended to this report.

Respectfully submitted,

Le président,
MICHAEL KIRBY
Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MARDI 11 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le 21 mars 1996 à examiner l'état du système financier canadien et de faire rapport au plus tard le 12 décembre 1996, demande respectueusement que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de conseillers techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire, ainsi qu'à voyager au Canada aux fins de son enquête.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des comités du Sénat*, le budget présenté au comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 11 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-19, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi le 30 mai 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec une observation qui est annexée au présent rapport.

Respectueusement soumis,

APPENDIX (A) TO THE REPORT

OBSERVATION ON BILL C-19

Clause 9 of Bill C-19, An Act to implement the Agreement on Internal Trade, gives the Governor in Council sweeping powers; subclause 9(1) provides as follows:

For the purpose of suspending benefits or imposing retaliatory measures of equivalent effect against a province pursuant to Article 1710 of the Agreement, the Governor in Council may, by order, do any one or more of the following:

- (a) suspend rights or privileges granted by the government of Canada to the province under the Agreement or any federal law; and
- (b) modify or suspend the application of any federal law with respect to the province.

While it is true that these extraordinary powers are circumscribed to the extent that they must be "for the purpose of suspending benefits or imposing retaliatory measures of equivalent effect against a province pursuant to Article 1710 of the Agreement," they are still quite remarkable and potentially vast. It must be remembered that the Governor in Council is being given the power by this clause to override or modify laws which have been duly passed by Parliament, which means that great care must be exercised in its wording.

Officials from the Department state that subclause 9(3) makes clear that the powers in subclause 9(1) are restricted. Subclause 9(3) reads as follows:

For greater certainty, the making of an order under subsection (1) shall be in accordance with and subject to Chapter 17 of the Agreement, in particular,

- (a) the requirements for standing set out in paragraph 1704(8) of the Agreement; and
- (b) the conditions and limitations set out in paragraphs 1710(3), (4) and (10) of the Agreement.

This provision attempts to clarify subclause 9(1) by indicating the limitations that are placed on its words. Subclause 9(3) is indicated to have been added "for greater certainty." This creates the impression that the limitations are self-evident or clear, although the fact that the clause is required at all means that there is some uncertainty or room for doubt. The structure of the clause as it now appears is less than clear — one reads subclause 9(1), and it is later limited in subclause 9(3).

While it may be unlikely that the Governor in Council would misuse the powers to issue orders granted in clause 9(1), and that clause 9(3) provides some assistance in interpreting the powers set out in clause 9(1), the committee continues to have concern.

The committee believes that for the sake of clarity, it would have been preferable if clause 9 had been drafted differently. The powers granted in subclause 9(1) should be clearly enunciated and their restrictions set out in one place, rather than in a separate and subsequent subclause. Instead of saying "these are the powers,

ANNEXE (A) AU RAPPORT

OBSERVATION SUR LE PROJET DE LOI C-19

L'article 9 du projet de loi C-19, Loi portant mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur, donne au gouverneur en conseil des pouvoirs très vastes. Le paragraphe 9(1) prévoit en effet que:

Le gouverneur en conseil peut, par décret, aux termes de l'article 1710 de l'Accord, en vue de suspendre des avantages d'une province ou de prendre contre elle des mesures de rétorsion ayant un effet équivalent:

- (a) suspendre les droits ou privilèges que le gouvernement du Canada lui a accordés en vertu de l'Accord ou d'un texte législatif fédéral;
- (b) modifier ou suspendre l'application d'un texte législatif fédéral à son égard.

S'il est vrai que ces pouvoirs extraordinaires sont limités dans la mesure où ils sont exercés, aux termes de l'article 1710 de l'Accord, en vue de suspendre des avantages d'une province ou de prendre contre elle des mesures de rétorsion ayant un effet équivalent, ils demeurent remarquables et potentiellement vastes. Il faut se rappeler que le gouverneur en conseil est habilité par cette disposition à modifier ou à suspendre l'application de lois qui ont été dûment adoptées par le Parlement, ce qui signifie qu'elle doit être libellée avec le plus grand soin.

Les hauts fonctionnaires du Ministère indiquent que le paragraphe 9(3) précise que les pouvoirs énumérés dans le paragraphe 9(1) sont restreints. Voici ce que pose le paragraphe 9(3):

Il demeure entendu que le pouvoir de prendre un décret visé au paragraphe (1) ne peut être exercé que dans les limites du chapitre 17 de l'Accord, particulièrement en ce qui a trait:

- (a) aux exigences relatives à l'intérêt pour agir prévues au paragraphe 1704(8) de l'Accord;
- (b) aux conditions et restrictions prévues aux paragraphes 1710(3), (4) et (10) de l'Accord.

Cette disposition entend clarifier le paragraphe 9(1) en indiquant les restrictions dont il fait l'objet. Les mots «il demeure entendu» ajoutés au paragraphe 9(3) donnent l'impression que les restrictions sont évidentes ou claires, bien que l'existence même de la disposition laisse supposer qu'il peut y avoir un certain doute. La structure de la disposition dans sa forme actuelle est loin d'être claire — le paragraphe 9(1) est énoncé, puis limité par le paragraphe 9(3).

Même si, d'une part, il est peu probable que le gouverneur en conseil abuserait du pouvoir qui lui est conféré par le paragraphe 9(1) de prendre des décrets et que, d'autre part, le paragraphe 9(3) aide à interpréter les pouvoirs énoncés au paragraphe 9(1), le comité a des réserves à ce sujet.

Le comité estime que, pour des raisons de clarté, il aurait été préférable de rédiger l'article 9 différemment. Les pouvoirs conférés dans le paragraphe 9(1) doivent être clairement énoncés et leurs restrictions précisées au même endroit, au lieu d'être énumérés séparément. Plutôt que dire «les pouvoirs sont les

and, by the way, they are restricted as follows," it would be preferable if the powers and their limitations were set out together. Alternatively, it is not uncommon for introductory words to be added to a provision, such as "Subject to subsection (3), ..."

The committee appreciates that legislative drafting is not easy and that in a bill's passage through Parliament, amendments are often made which detract from the flow or logic of a bill. Nevertheless, at the end of the day, it is incumbent upon departmental officials to ensure that the drafting is clear and proper, and that any necessary changes are made.

suivants et, au fait, ils sont restreints comme suit», il aurait mieux fallu énoncer ensemble les pouvoirs et leurs restrictions. Il n'est pas rare non plus d'ajouter des mots d'introduction à un texte, par exemple «Sous réserve du paragraphe 3, ...»

Le comité reconnaît que la rédaction des textes de loi n'est pas une chose facile et qu'à mesure qu'un projet de loi franchit les étapes, il fait l'objet d'amendements qui dérogent à son déroulement ou à sa logique. Néanmoins, il incombe en bout de ligne aux autorités ministérielles de veiller à ce que le texte soit clair et adéquat et que tout changement nécessaire soit apporté.

APPENDIX (B) TO THE REPORT

THURSDAY, May 30, 1996

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for the proposed expenditures of the said committee for the period ending March 31, 1997 for the purpose of its examination of the present state of the financial system in Canada as authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 37,260
Transport and Communications	110,757
All Other Expenditures	<u>8,800</u>
TOTAL	\$156,817

Respectfully submitted,

Le président,
COLIN KENNY
Chairman

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le JEUDI 30 mai 1996

Le comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget présenté par le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, pour les dépenses projetées dudit comité pour la période se terminant le 31 mars 1997 aux fins d'examiner la situation actuelle du régime financier du Canada tel qu'autorisé par le Sénat le 21 mars 1996. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	37 260 \$
Transports et communications	110 757
Autres dépenses	<u>8 800</u>
TOTAL	156 817 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 6, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-19, to implement the agreement on Internal Trade, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, today we are dealing with Bill C-19, the internal trade bill. It is also known as "the bill to attempt to create a Canadian common market within the country."

Our witnesses are from the Department of Industry and the Internal Trade Secretariat, which is separate from the federal government.

I will ask Konrad von Finckenstein, who is an ADM in the Department of Industry and who has appeared before the committee before, to introduce his colleagues. I will then ask all three of the witnesses whether they have any opening comments to make and, having done that, we will then turn to questions.

Mr. Konrad von Finckenstein, Q.C., ADM (Business Law), Department of Justice: With me is Mr. Tom Wallace, Director General, Internal Trade, Department of Industry. I am from the Department of Justice.

The Chairman: You have appeared before us representing the Department of Industry Canada.

Mr. von Finckenstein: Industry is my major client, but I am with the Department of Justice.

Perhaps Mr. André Dimitrijevic, Executive Director, Internal Trade Secretariat, would go first. Following his presentation, although we have no opening statements, Mr. Wallace and I will guide you through the act and answer your questions.

The Chairman: In your opening comments perhaps you would tell us a little bit about the Internal Trade Secretariat. I know you are housed in Winnipeg, but details of what you do and how you are structured would be helpful. Then you could comment specifically on the bill.

Mr. André Dimitrijevic, Executive Director, Internal Trade Secretariat: In my brief presentation this morning I will try to address three issues: the structure of the Agreement on Internal Trade; the progress to date; and the implementation and the administration of the agreement. I have no comments specifically on the bill itself.

By way of background, on July 18, 1994, the first ministers signed an agreement on internal trade to eliminate barriers to the free movement of persons, goods, services and investments within Canada, and to establish an open, efficient and stable domestic market in Canada. On July 1, 1995, the agreement came into force.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 6 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-19, Loi de mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner la teneur du projet de loi.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, nous examinons aujourd'hui le projet de loi C-19 portant sur la mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur. On le décrit également comme étant «le projet de loi visant à créer un marché commun au Canada».

Nos témoins sont des représentants du ministère de l'Industrie et du Secrétariat du commerce intérieur, qui est un organisme indépendant.

Je demanderai à M. Konrad von Finckenstein, qui est sous-ministre adjoint au ministère de l'Industrie, et qui a déjà comparu devant le comité, de nous présenter ses collègues. Je demanderai ensuite aux trois témoins s'ils veulent faire une déclaration préliminaire après quoi, nous passerons à la période des questions.

M. Konrad von Finckenstein, c.r., SMA (Droit des affaires), ministère de la Justice: Je suis accompagné aujourd'hui de M. Tom Wallace, directeur général, Commerce intérieur, ministère de l'Industrie. Quant à moi, je travaille au ministère de la Justice.

Le président: Vous avez déjà comparu devant notre comité au nom d'Industrie Canada.

M. von Finckenstein: Oui, ce ministère est mon principal client, mais je relève du ministère de la Justice.

M. André Dimitrijevic, directeur exécutif, Secrétariat du commerce intérieur, voudra peut-être commencer. Après son exposé, bien que nous ne souhaitions pas faire de déclaration préliminaire, M. Wallace et moi parcourrons le projet de loi avec vous et répondrons à vos questions.

Le président: Peut-être pourriez-vous nous donner d'abord plus de précisions au sujet du Secrétariat du commerce intérieur. Je sais que vous êtes établi à Winnipeg, mais ce serait bien d'avoir plus de détails sur les activités et la structure du Secrétariat. Ensuite, vous pourriez faire des observations précises sur le projet de loi.

M. André Dimitrijevic, directeur exécutif, Secrétariat du commerce intérieur: Dans mon bref exposé de ce matin, je tenterai d'aborder trois questions: la structure de l'Accord sur le commerce intérieur, les progrès réalisés à ce jour ainsi que la mise en oeuvre et l'application de l'Accord. Je n'ai aucune observation précise à faire sur le projet de loi comme tel.

Au départ, je dois vous dire que le 18 juillet 1994, les premiers ministres ont signé un Accord sur le commerce intérieur visant à supprimer les entraves à la libre circulation des personnes, des biens, des services et des investissements au Canada et à créer un marché intérieur ouvert, efficace et stable au Canada. L'Accord est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995.

To accomplish its objective, the Agreement on Internal Trade provides for a number of structures. One is six general rules which prevent governments from enacting new trade barriers and which require the reduction of existing ones. The six rules include a non-discrimination rule, right of entry and exit, no unnecessary obstacles, legitimate objectives — in other words governments would have, under special circumstances, the opportunity to deviate from the rules — reconciliation of standards and transparency.

The agreement provides specific obligations in ten economic sectors: procurement, investments, labour mobility, consumer-related measures in standards, agriculture and food goods, alcoholic beverages, natural resources, processing, communications, transportation and environmental protection.

The agreement also deals with the streamlining and harmonization of regulations and standards. It provides a dispute settlement mechanism with access from the private sector to the dispute settlement mechanism. It has commitments to further liberalize internal trade through continuing negotiations, and it provides for a secretariat to support the implementation of the agreement.

In terms of progress to date, since July 1, 1995, the following have been implemented: There is open tendering for government procurement of goods over \$25,000 and for services and construction over \$100,000. There are procedures that guarantee non-discrimination for government procurement. There is a code of conduct prohibiting incentives for relocation of industry, which is poaching. Local residency requirements have been eliminated for investments, labour mobility and consumer-related measures. There is a process in place for reconciling extra provincial corporate registration reporting requirements across the country. There is a work plan for the implementation of the labour mobility chapter. There is an agreement to recognize occupational qualifications and a process for reconciling differences. There are reconciled provincial transportation regulations, particularly regarding weights and measures, and a national bill of lading. Recently, a national wine classification system was developed.

As I indicated earlier, there is access for private parties to the dispute resolution process in place with cost recovery provisions. Consultations have been undertaken with the parties to the agreement to establish an agenda for future negotiations and, as I mentioned earlier, the Internal Trade Secretariat was established.

In terms of current activities in the implementation of the chapter, the Council of Energy Ministers is working on the completion of an energy chapter to be added to the agreement. The extension of the procurement chapter to what is referred to as

Afin d'atteindre son objectif, l'Accord sur le commerce intérieur prévoit diverses structures, dont six règles générales qui empêchent les gouvernements de dresser de nouveaux obstacles au commerce et qui les obligent à supprimer ceux qui existent. Ces règles sont les suivantes: non-discrimination réciproque, droit d'entrée et de sortie, absence d'obstacles, objectifs légitimes — autrement dit, les gouvernements peuvent, dans certaines circonstances, dévier de ces règles —, conciliation des normes et transparence.

L'Accord prévoit des obligations précises dans dix secteurs économiques, à savoir: les marchés publics, l'investissement, la mobilité de la main-d'oeuvre, les mesures et normes en matière de consommation, les produits agricoles et les produits alimentaires, les boissons alcoolisées, la transformation des ressources naturelles, les communications, les transports et la protection de l'environnement.

L'Accord porte également sur la rationalisation et l'harmonisation des règlements et des normes. Il renferme un mécanisme de règlement des différends auquel peut accéder le secteur privé. Les parties se sont également engagées à libéraliser davantage les échanges commerciaux intérieurs par le biais de la négociation permanente, et on a prévu la création d'un secrétariat chargé de faciliter la mise en oeuvre de l'Accord.

Pour ce qui est des progrès réalisés depuis le 1^{er} juillet 1995, voici les mesures qui ont été mises en oeuvre: on a adopté un processus d'appel d'offres ouvert pour les marchés publics de biens d'une valeur de plus de 25 000 \$ ainsi que pour les services et les travaux de construction de plus de 100 000 \$. Des procédures garantissent la non-discrimination réciproque en ce qui concerne les marchés publics. L'Accord renferme également un code de déontologie qui interdit l'adoption de mesures incitant une industrie à s'installer ailleurs, ce qui est considéré comme du maraudage. Pour ce qui est des investissements, de la mobilité de la main-d'oeuvre et des mesures en matière de consommation, on a supprimé les critères de résidence. On dispose maintenant d'un processus permettant d'harmoniser les exigences additionnelles des provinces à propos de la production des rapports sur l'enregistrement d'entreprises au Canada. Nous avons également un plan de travail pour la mise en oeuvre du chapitre sur la mobilité de la main-d'oeuvre. Les parties ont conclu une entente sur la reconnaissance des compétences professionnelles et un processus permettant d'aplanir les différences. Les règlements concernant le transport provincial ont été harmonisés, plus particulièrement en ce qui concerne les poids et mesures, et on a établi un connaissance national. Récemment, on a mis au point un système national de classification des vins.

Comme je l'ai précisé tout à l'heure, le secteur privé a accès au processus de règlement des différends qui est assorti de dispositions sur le recouvrement des coûts. Des consultations sont en marche avec les parties à l'Accord pour établir le programme des négociations futures et, comme je l'ai déjà dit, le Secrétariat du commerce intérieur a été créé.

En matière d'énergie, le Conseil des ministres de l'Énergie travaille actuellement à la rédaction d'un chapitre sur ce sujet qui sera ajouté à l'Accord. L'élargissement du chapitre sur les approvisionnements à ce que l'on appelle le secteur des

the "MASH" sector, that is municipalities, academic institutions and publicly funded social services and hospitals, is still being negotiated among the parties. Work is also being done regarding the extension of the procurement provisions to Crown corporations and other excluded government entities. There is work being done on the reduction, there is a list of excluded services and there is work being done on the use of that list, as well as the preparation of the required annual reports and reviews which the agreement provides for, and other obligations.

I will now turn to the administration of the agreement. Chapter 16 of the agreement deals with institutional provisions and provides as follows: The Committee on Internal Trade, which is made up of a ministerial representative from the federal government, the provinces and territories, is charged with establishing a secretariat and appointing a secretary to head the secretariat. The secretariat itself is funded by contributions from the parties based on the following method of apportionment: federal government 50 per cent of total budget, provinces and territories 50 per cent of total budget. The share of each province and territory is determined on a per-capita basis.

In order to provide further specific direction on the nature of the secretariat, the parties to the agreement also entered into an agreement on the establishment of the Internal Trade Secretariat in the fall of 1995. In that agreement the parties agreed that the Secretariat would be established as an unincorporated association. A management board composed of each party's internal trade representative was also established to provide overall direction to the secretariat. The agreement set out the functions of the management board, the responsibilities of the executive director, and the financial requirements for the management board and for the operation of the secretariat.

I was appointed as the executive director to the secretariat on August 8, 1995. In essence, the secretariat has been in existence since then. My primary task has been to set up an office, and an organizational structure is necessary to undertake the work. The secretariat currently consists of the executive director, two policy advisors, a finance officer, an MIS officer and an administrative officer. I expect that the total complement of the secretariat will be somewhere between five and seven people.

As stated in the agreement, the role of the secretariat is to provide administrative and operational support to the Committee on Internal Trade, working groups and other committees, and such other support as the committee may direct. More specifically, the activities will focus on operational support. The secretariat will facilitate meeting arrangements, the preparation of agendas, the distribution of material, the preparation of records of decisions, and provide follow-up to meetings and working groups. The secretariat will also provide assistance to set up dispute settlement panels and other committees established by the agreement.

The secretariat will undertake research and consultation as directed by the committee. To date, we have undertaken two sets of consultations across the country. One was with various parties to discuss the inclusion of the MASH sector in the procurement agreement, and the other one was a recent meeting with all the

municipalités, des établissements d'enseignement et des services sociaux et hôpitaux financés par l'État fait toujours l'objet de négociations entre les parties. On discute également de l'application des dispositions sur les approvisionnements aux sociétés d'État et aux autres entités gouvernementales exclues, de la réduction des obstacles au commerce — on a dressé une liste des services exclus —, de la rédaction des rapports annuels et des examens que prévoit l'Accord, ainsi que d'autres obligations.

J'aimerais maintenant aborder la question de l'application de l'Accord. Le chapitre 16 porte sur les dispositions institutionnelles et prévoit ce qui suit: le comité du commerce intérieur, composé d'un représentant ministériel du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, est chargé d'établir un secrétariat et de désigner un secrétaire pour le diriger. Le Secrétariat en soi est financé par les contributions des parties calculées de la façon suivante: le gouvernement fédéral fournit 50 p. 100 du budget total, les provinces et les territoires l'autre moitié. La part des provinces et des territoires est établie en fonction de leur population.

Afin d'orienter plus précisément les activités du Secrétariat, les parties à l'Accord ont également signé une entente sur l'établissement du Secrétariat du commerce intérieur à l'automne de 1995. Les parties ont alors convenu que le Secrétariat serait une personne morale. On a également créé un conseil de gestion composé de chaque représentant du commerce intérieur des parties et chargé d'orienter les activités générales du Secrétariat. L'entente établit les fonctions du conseil de gestion, les responsabilités du directeur exécutif ainsi que les conditions financières nécessaires pour assurer le fonctionnement du conseil de gestion et du Secrétariat.

J'ai été nommé directeur exécutif du Secrétariat le 8 août 1995. En réalité, le Secrétariat existe depuis ce temps-là. Ma tâche principale a consisté à établir un bureau et la structure organisationnelle nécessaire pour faire le travail. Le personnel du Secrétariat se compose actuellement du directeur exécutif, de deux conseillers de direction, d'un agent financier, d'un agent du SIG et d'un agent administratif. Je prévois qu'au total, l'effectif du Secrétariat sera de cinq à sept personnes.

Comme il est précisé dans l'Accord, le rôle du Secrétariat est d'offrir un soutien administratif et opérationnel au comité du commerce intérieur, aux groupes de travail et autres comités, et à fournir toute autre forme d'aide que le comité peut exiger. Plus précisément, les activités du Secrétariat consisteront surtout à assurer un soutien opérationnel. Le Secrétariat facilitera la tenue de réunions, la préparation des ordres du jour, la distribution des documents, la préparation des comptes rendus de décisions et assurera le suivi des réunions et des groupes de travail. Le Secrétariat offrira également son aide pour la création de groupes d'experts chargés du règlement des différends et d'autres comités établis aux termes de l'Accord.

Le Secrétariat fera également des recherches et mènera des consultations à la demande du comité. À ce jour, nous avons entrepris deux séries de consultations dans tout le pays. L'une a été menée auprès de diverses parties pour discuter de la possibilité d'assujettir le secteur des municipalités, des établissements

parties to discuss their views on future negotiations and what needs to be done to deepen and broaden the agreement.

Reporting requirements is another area of activity for the secretariat. The secretariat will ensure that all reporting requirements under the agreement are met and, more specifically, we will gather and analyze information and prepare reports for the consideration of the committee and the management board. The agreement prescribes the number of reports that must be completed.

The secretariat will provide information about the agreement to the private sector, business groups, industry associations, et cetera, and to the public at large.

I intended this brief preparation would serve to provide the Senate committee with an overview on the progress to date and implementation of the agreement. I expect the secretariat will go through an evolutionary process, and that it will evolve as the implementation of the agreement proceeds and as the agreement itself evolves and changes through future discussions and negotiations.

I will be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: Just before turning to Mr. von Finckenstein, you did not specifically mention the details of the dispute resolution mechanism. Are you part of the dispute resolution mechanism?

Mr. Dimitrijevic: Only in the sense of providing support to the panels. There are two levels of dispute settlement mechanisms in the agreement. One is at the individual chapter level so procurement will have its own dispute settlement, and another chapter deals with labour mobility. Then there is an overall chapter for dispute settlement, Chapter 17 to the agreement, which provides for the establishment of panels. Those panels will consist of five members chosen from a roster of members across the country. In other words, each of the parties to the agreement nominates five members. That results in a group of 65 people out of which you draw your five-member panel. If there is a dispute between two parties, each party chooses two members of the panel, provided they are not their own members, and then those four choose a chairman. If they cannot agree on a chairman, the secretariat will choose a chairman.

The Chairman: From the pool of 65?

Mr. Dimitrijevic: From the pool of 65.

Senator Stewart: When you use the word "party" do you mean a provincial government or do you mean a corporation or other private person?

Mr. Dimitrijevic: When I use the word "party" I mean the 13 governments who signed the agreement — the federal government, ten provinces and two territories.

Senator Stewart: Is there no provision by which, let us say, a corporation could initiate a dispute settlement?

d'enseignement, des services sociaux et des hôpitaux à la disposition de l'Accord sur les approvisionnements, l'autre a consisté en une réunion tenue récemment entre toutes les parties pour discuter de leurs opinions sur les négociations futures et les mesures à prendre pour élargir la portée de l'Accord.

Le Secrétariat veillera aussi à faire respecter les exigences en matière de rapports. Il s'assurera que toutes ces exigences prévues par l'Accord sont respectées et, plus précisément, nous recueillerons et analyserons l'information et préparerons les rapports qui seront soumis au comité et au conseil de gestion. Le nombre de rapports qui doivent être rédigés est établi dans l'Accord.

Le Secrétariat donnera également de l'information sur l'Accord au secteur privé, aux groupes d'entreprises, aux associations industrielles, et cetera, ainsi qu'au public dans son ensemble.

J'espère que ce bref exposé vous aura donné un aperçu des progrès réalisés à ce jour et de la mise en oeuvre de l'Accord. Je prévois que les activités du Secrétariat vont progresser au fur et à mesure de la mise en oeuvre de l'Accord et de son évolution, ainsi que des changements qui y seront apportés après les discussions et les négociations futures.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Je vais céder la parole à M. von Finckenstein dans quelques instants, mais je remarque que vous n'avez pas décrit en détail le mécanisme de règlement des différends. Avez-vous un rôle à jouer à l'égard de ce mécanisme?

M. Dimitrijevic: Seulement pour apporter notre aide aux groupes spéciaux qui sont créés à cet effet. L'Accord prévoit deux types de mécanisme de règlement des différends. L'un se situe au niveau individuel qui touche les marchés publics. L'autre porte sur la mobilité de la main-d'oeuvre. Il y a tout un chapitre sur le règlement des différends, le chapitre 17, qui prévoit la création de ces groupes qui seront composés de cinq membres choisis à partir d'une liste de personnes provenant de tout le pays. Autrement dit, chacune des parties à l'Accord nomme cinq membres, ce qui donne un groupe de 65 personnes à partir duquel on en choisit cinq pour constituer un groupe spécial. S'il y a désaccord entre deux parties, chacune choisit deux membres du groupe, à condition que ce ne soient pas les siens, après quoi ces quatre personnes en désignent une pour assumer la présidence. Si elles ne s'entendent pas sur le choix du président, c'est le Secrétariat qui le désignera.

Le président: À partir du groupe des 65?

M. Dimitrijevic: Oui.

Le sénateur Stewart: Quand vous utilisez le terme «partie», est-ce que vous voulez dire un gouvernement provincial, une société ou tout autre particulier?

M. Dimitrijevic: Lorsque j'utilise le terme «partie», j'entends les treize gouvernements qui ont signé l'Accord, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, les dix provinces et les deux territoires.

Le sénateur Stewart: N'y a-t-il pas une disposition qui, par exemple, permettrait à une société de demander le règlement d'un différend?

Mr. Dimitrijevic: Yes, there is. There is provision for a private sector or a private person to initiate dispute settlement. That is specifically provided for in the agreement. The agreement encourages private people to go through their province, but, if that process does not satisfy them, the agreement also provides for private persons to directly ask that a panel be set up.

The Chairman: Has the dispute resolution mechanism process been triggered at all in the ten months you have been there?

Mr. Dimitrijevic: One case has been referred to the dispute settlement provisions of Chapter 17. It has not reached the panel stage as yet, but it comes under that process.

The Chairman: What is the case?

Mr. Dimitrijevic: It is a case between British Columbia and New Brunswick related to the UPS transfer from British Columbia to New Brunswick.

The Chairman: Has the question of labour mobility between Quebec and Ontario not reached you yet?

Mr. Dimitrijevic: That has not reached us. A number of complaints have been raised, but that is only the one that has reached the overall Chapter 17 process.

The Chairman: We have more questions for you but we will allow Mr. von Finckenstein to make his opening remarks first.

Mr. von Finckenstein: I have no opening remarks, but I would like to give you some background details of the bill.

The bill is to implement the internal trade agreement and, like all our trade legislation, we follow two basic principles. It is a minimalist approach. It only contains those provisions that are absolutely necessary in order to give the Government of Canada the power to take the necessary action to live up to its commitments under the agreement. Most of the necessary powers already exist in statutes and legislation, it is just where there is no coverage in existing legislation that this bill comes into play.

As a corollary, there are no free riders. There is nothing in the bill that is not required for the implementation of the internal trade agreement. Every single clause is related to the internal trade agreement. It is a very short bill, as you can see, and I can walk you through it clause by clause or answer your questions as you prefer.

The Chairman: Is there mirror legislation in the two territories and the ten provinces?

Mr. von Finckenstein: No. The requirements in each province are different depending on the status of their local legislation. There is legislation before the Quebec National Assembly right now in order to implement the agreement and give the Government of Quebec power to live up to it. Nova Scotia and Newfoundland have also introduced bills on internal

M. Dimitrijevic: Oui, il en existe une qui permet au secteur privé ou à un particulier de demander le règlement d'un différend. L'Accord le prévoit expressément. Dans l'Accord, on incite les particuliers à s'adresser à leur gouvernement provincial, mais s'ils ne sont pas satisfaits, on prévoit également qu'un particulier peut demander directement que soit constitué un groupe spécial chargé de régler le différend.

Le président: Est-ce que le mécanisme de règlement des différends a été utilisé depuis les dix mois que vous êtes là?

M. Dimitrijevic: Une fois, aux termes du chapitre 17. On n'a pas encore créé de groupe spécial, mais le processus de règlement est en marche.

Le président: De quoi s'agit-il?

M. Dimitrijevic: Il s'agit d'une cause entre la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick concernant le transfert du UPS de la Colombie-Britannique au Nouveau-Brunswick.

Le président: Vous a-t-on fait part du problème de la mobilité de la main-d'oeuvre entre le Québec et l'Ontario?

M. Dimitrijevic: Non. Diverses plaintes ont été déposées, mais c'est la seule qui ait déclenché le processus prévu au chapitre 17.

Le président: Nous avons d'autres questions à vous poser, mais nous allons permettre à M. von Finckenstein de faire d'abord sa déclaration préliminaire.

M. von Finckenstein: Je n'ai pas prévu de déclaration préliminaire, mais j'aimerais vous donner certains détails au sujet du projet de loi.

Le projet de loi vise la mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur et, à l'instar de toutes nos lois en matière commerciale, nous respectons deux principes de base. Nous adoptons une approche minimaliste. Le projet de loi ne renferme que les dispositions dont a absolument besoin le gouvernement du Canada pour disposer des pouvoirs nécessaires lui permettant de respecter les engagements qu'il a contractés en signant l'Accord. La plupart de ces pouvoirs existent déjà dans les lois, si bien qu'on invoquera les dispositions du projet de loi seulement lorsque les lois actuelles ne renfermeront pas de disposition pertinente.

Par contre, rien n'est laissé au hasard. Toutes les dispositions que renferme le projet de loi sont nécessaires pour assurer la mise en oeuvre de l'Accord sur le commerce intérieur. Chaque article est relié à l'Accord. Le projet de loi est très court, comme vous le constatez, et je peux l'examiner avec vous article par article ou répondre à vos questions, si vous préférez.

Le président: Existe-t-il une loi parallèle dans les deux territoires et les dix provinces?

M. von Finckenstein: Non. Les exigences de chaque province diffèrent selon ses lois respectives. L'Assemblée nationale du Québec étudie actuellement un projet de loi visant à assurer la mise en oeuvre de l'Accord et à donner au gouvernement du Québec le pouvoir de le respecter. La Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve ont également présenté des projets de loi sur le

trade to give themselves whatever powers they need to live up to the terms of this agreement.

The Chairman: What is happening across the country? You have said it is before the Quebec National Assembly and two other provinces have introduced bills, but there are 12 governments out there. What are the other nine doing?

Mr. von Finckenstein: Presumably they have gone through the agreement assessed whether they can live up to the terms of the existing legislation and powers, and have come to the conclusion that they can do it.

The Chairman: You say "presumably." Having been involved in federal-provincial relations the word "presumably" almost invariably has no application in practice. Do we not know what the situation is?

Mr. von Finckenstein: I do not purport to speak for the provincial governments and what they require.

The Chairman: Mr. Wallace, you presumably have looked into it with your federal-provincial relations hat with the Department of Industry, right?

Mr. Tom Wallace, Director General, Internal Trade, Consultation and Federal-Provincial Relations, Department of Industry Canada: We have not conducted a detailed examination of what is on the provincial government legislative books and assessed what they must do to implement the agreement. The agreement basically leaves each government the responsibility to review its own legislation and come up with whatever changes it feels necessary to implement the agreement, so we have not done any kind of exhaustive examination of what provincial governments may or may not need to do to implement the agreement.

Senator Angus: The question really is do you know whether it is going well? Is it being implemented or not?

Mr. Wallace: In his presentation, Mr. Dimitrijevic outlined a number of areas that are indeed being implemented. There is an open tendering process now in the country for goods above \$25,000 and for services above \$100,000. All governments are meeting the commitments in that agreement to advertise opportunities through one of three advertising means so that the agreement is operational to that extent, and a number of work programs have been launched pursuant to the agreement.

Mr. Dimitrijevic mentioned labour mobility. There is a very active work program to reconcile occupational standards in this country. There is work being done, for example, in the investment chapter. It provides, in the first instance, for governments to list their local residency requirements and then to go through a process of getting them off the books as established under the agreement. If the question is: Is there work being done pursuant to the agreement; is it being implemented? The answer is, yes, it is.

Senator Angus: I do not think the question is as complex as perhaps you are making it. We think there is probably a lot of cooperation between the 13 parties. They all got together in an

commerce intérieur pour se doter des pouvoirs dont elles ont besoin pour respecter les modalités de l'Accord.

Le président: Qu'est-ce qui se passe dans tout le pays? Vous avez parlé de l'Assemblée nationale du Québec et de deux autres provinces qui ont présenté des projets de loi, mais il y a douze gouvernements au Canada. Qu'est-ce que font les neuf autres?

M. von Finckenstein: Il semble qu'ils aient étudié l'Accord, ils ont évalué s'ils pouvaient respecter les modalités de la loi actuelle et les pouvoirs et ils en sont venus à la conclusion que oui.

Le président: Vous dites «il semble». Pour avoir travaillé dans le domaine des relations fédérales-provinciales, je dois dire que cette expression signifie qu'elle n'a à peu près aucune application en pratique. Est-ce que vous savez ce qui se passe?

M. von Finckenstein: Je ne prétends pas parler au nom des gouvernements provinciaux pour dire de quels pouvoirs ils ont besoin.

Le président: Monsieur Wallace, vous avez probablement examiné l'Accord en tant que responsable des relations fédérales-provinciales au sein du ministère de l'Industrie, n'est-ce pas?

M. Tom Wallace, directeur général, Commerce intérieur, Consultations et relations fédérales-provinciales, ministère de l'Industrie du Canada: Nous n'avons pas effectué d'examen détaillé des mesures législatives présentées par les gouvernements provinciaux ni évalué ce qu'ils doivent faire pour mettre l'Accord en oeuvre. L'Accord laisse à chaque gouvernement le soin d'examiner ses propres lois et de proposer les changements qu'il estime nécessaires pour assurer sa mise en oeuvre, si bien que nous n'avons pas fait d'examen exhaustif des mesures que doivent prendre ou non les gouvernements provinciaux pour assurer la mise en oeuvre de l'Accord.

Le sénateur Angus: En réalité, la question est la suivante: savez-vous si tout va bien? L'Accord est-il mis en oeuvre ou non?

M. Wallace: Dans son exposé, M. Dimitrijevic a précisé un certain nombre de secteurs à l'égard desquels l'Accord est mis en oeuvre. Il existe maintenant un processus d'appel d'offres au Canada pour les biens de plus de 25 000 \$ et les services de plus de 100 000 \$. Tous les gouvernements respectent les exigences de l'Accord et font connaître les possibilités de soumissionner à l'aide de l'un des trois mécanismes d'information, de sorte que l'Accord est opérationnel à cet égard, et un certain nombre de programmes de travail ont été lancés en conformité avec l'Accord.

M. Dimitrijevic a parlé de la mobilité de la main-d'oeuvre. Il existe un programme très actif visant à harmoniser les normes professionnelles au Canada. Par exemple, on a entrepris des activités au chapitre des investissements. D'abord, on prévoit que les gouvernements devront dresser une liste de leurs critères de résidence pour ensuite les éliminer, comme le prévoit l'Accord. Si la question est la suivante: est-ce que des mesures sont prises en conformité de l'Accord, est-ce que l'Accord est appliqué? La réponse est oui, certainement.

Le sénateur Angus: Je ne crois pas que la question soit aussi complexe que vous voulez peut-être le prétendre. Nous croyons qu'il y a probablement beaucoup de collaboration entre les treize

act of faith and signed this agreement knowing that there would be some ongoing liaison, probably through the secretariat. The question is: Are there any problems? Is there resistance, or is everything going well?

Mr. von Finckenstein: There is an assumption behind your question that does not apply in this case. This agreement provides, in Article 1814:

...this Agreement shall enter into force July 1, 1995, by which date all Parties shall have taken all measures in order to give effect to this Agreement.

There is no overt act required by any of the parties to submit a list, to give notice or any triggering mechanism of the sort that we had in other federal-provincial arrangements. Therefore, as of July 1, 1995, it is in effect. If a party finds that another party has not lived up to the agreement, then it is actionable and a party can commence dispute settlement proceedings under Chapter 17. It is a self-regulating agreement and it does not require a trigger.

If we seem to not be answering your question directly it is because of the way the agreement has been set up and the way it enters into force.

Senator Angus: As far as you know, the federal government feels it needs to pass Bill C-19 to live up to its obligation, is that right?

Mr. von Finckenstein: Yes.

Senator Angus: As one of the 13 parties has it heard of any other party who is not taking the necessary steps? Is the answer no?

Mr. Wallace: Yes, the answer is no. If the question were: Is it being implemented effectively? I think the general answer would be yes. Areas that were supposed to have been negotiated by a certain date are still under negotiation. Some deadlines have not been met, but people are working on those now. Mr. Dimitrijevic mentioned that the energy negotiations are ongoing. We have not been able to conclude an energy chapter in the time frame contemplated in the agreement. Similarly, ministers are still discussing the extension of the procurement chapter to municipalities, academic institutions, schools, hospitals, so not every deadline has necessarily been met, but there is active work going on in all of these areas to try to move forward as much as possible.

The Chairman: I think your exact words a minute ago were that every deadline has not been met. The fact of the matter is the agreement says that, by July 1, 1995 — July 1 past — every government would have done whatever it was required to do in order to put the agreement into effect. Is that what the agreement says?

Mr. von Finckenstein: Yes.

The Chairman: Am I right?

parties. Elles se sont toutes réunies dans un acte de foi et signé cet accord sachant qu'un certain travail de liaison se ferait, probablement par l'entremise du Secrétariat. La question est donc la suivante: y a-t-il des problèmes? Y a-t-il de la résistance ou si tout va bien?

M. von Finckenstein: Votre question recèle une hypothèse qui ne s'applique pas dans ce cas-ci. L'Accord prévoit ceci, à l'article 1814:

...le présent accord entre en vigueur le 1^{er} juillet 1995, date à laquelle les Parties devront avoir pris toutes les mesures nécessaires pour lui donner effet.

Rien n'oblige les parties à soumettre une liste, à donner un préavis quelconque ou à proposer un mécanisme de déclenchement comme celui prévu dans d'autres ententes fédérales-provinciales. Par conséquent, l'Accord est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1995. Si une partie estime qu'une autre ne respecte pas l'Accord, alors, elle peut entreprendre des mesures et peut demander le règlement d'un différend en vertu du chapitre 17. Il s'agit d'un accord autoréglementé qui ne nécessite pas de mécanisme de déclenchement.

Si vous avez l'impression que nous ne répondons pas directement à votre question, cela tient à la façon dont l'Accord a été établi et aux modalités régissant son entrée en vigueur.

Le sénateur Angus: À votre connaissance, le gouvernement fédéral a l'impression d'avoir besoin d'adopter le projet de loi C-19 pour respecter ses obligations, n'est-ce pas?

M. von Finckenstein: Oui.

Le sénateur Angus: Étant lui-même l'une des treize parties à l'Accord, le gouvernement fédéral a-t-il entendu parler d'une autre partie qui n'adoptait pas les mesures nécessaires? Est-ce que la réponse est non?

M. Wallace: Vous avez raison, la réponse est non. Si la question était: est-ce que l'Accord est bien mis en oeuvre? Je pense qu'on pourrait dire de façon générale que oui. Des questions qui étaient supposées être négociées avant une date butoir sont toujours en négociation. Certains délais n'ont pas été respectés, mais les responsables y travaillent. M. Dimitrijevic a dit que des négociations sont encore en cours dans le secteur de l'énergie. Nous n'avons pas été capables de conclure le chapitre sur l'énergie dans le délai prévu par l'Accord. De même, les ministres sont encore en train de discuter de l'application du chapitre sur les approvisionnements aux municipalités, établissements d'enseignement, écoles et hôpitaux, si bien que ce ne sont pas tous les délais qui ont été nécessairement respectés. Mais on travaille activement dans tous ces secteurs pour essayer d'avancer le plus possible.

Le président: Je crois que vous avez dit exactement il y a quelques instants que tous les délais n'avaient pas été respectés. Le fait est que l'Accord stipule qu'à partir du 1^{er} juillet 1995, c'est-à-dire le 1^{er} juillet de l'an dernier, tous les gouvernements devaient avoir pris les mesures nécessaires pour le mettre en application. Est-ce bien ce que prévoit l'Accord?

M. von Finckenstein: Oui.

Le président: Ai-je raison?

Mr. von Finckenstein: Yes.

The Chairman: From the federal point of view, this act is required to put the agreement into effect; is that correct?

Mr. von Finckenstein: From our point of view the agreement binds the federal government right now. The federal government, however, does not have the necessary powers to do everything that it is required to do.

The Chairman: Are you saying that we never met the deadline set out in the agreement?

Mr. von Finckenstein: That is correct. We started the legislative process last year prior to the deadline. We have not completed it yet. We have missed the deadline.

Senator Stewart: First I will ask a pedantic question concerning clause 6, which at least to a laymen appears to be unnecessary. Why did you want clause 6? Let me just for the record read what it says.

For greater certainty, nothing in this Act, by specific mention or omission, limits in any manner the right of Parliament to enact legislation to implement any provision of the Agreement or fulfil any of the obligations of the Government of Canada under the Agreement.

I would have thought that that was a constitutional fact which did not need to be reasserted. Presumably there is some subtle reason why "for greater certainty" it was felt necessary to put in a statute a basic principle of constitutional law.

Mr. von Finckenstein: Yes, senator, there is a reason. The same clause appears in all our trade legislation and in this context it is meant to do two things. First, it is an interpretation clause which states that nothing in this act limits or takes away from the obligation that the Government of Canada has assumed under the agreement. It is an interpretation clause for the assistance of the reader, for judges, when they interpret this.

Second, the part which reads, "to enact legislation to implement any provision of the agreement," is really an indication that, where it is required by the federal government to pass some legislation in order to enact some of the provisions of this agreement — where the federal government has to use its constitutional federal authority — it will do so to make the agreement become a reality.

You have actually in this bill one instance of that. You have the provisions in clauses 17 and 18 relating to the Interest Act. These are there in order to support an agreement between the provinces on the cost of credit. In the event that they make an agreement on the cost of credit, since interest is in the federal realm of jurisdiction, the federal government is amending its Interest Act to allow that agreement to come to fruition and be implemented. The provinces on their own could not do it.

M. von Finckenstein: Oui.

Le président: Du point de vue du gouvernement fédéral, ce projet de loi est nécessaire pour mettre l'Accord en vigueur, n'est-ce pas?

M. von Finckenstein: À notre avis, l'Accord est exécutoire pour le gouvernement fédéral actuellement. Cependant, ce gouvernement n'a pas les pouvoirs nécessaires pour réaliser tout ce qu'il doit faire.

Le président: Êtes-vous en train de dire que nous n'avons jamais respecté le délai prévu dans l'Accord?

M. von Finckenstein: C'est exact. Nous avons entrepris le processus législatif l'an dernier avant la fin du délai. Nous n'avons pas encore terminé. Nous n'avons pas respecté l'échéance.

Le sénateur Stewart: Je vais d'abord poser une question pédante concernant l'article 6 qui, à tout le moins pour un profane, semble inutile. Pourquoi avez-vous voulu inclure l'article 6? Permettez-moi simplement de le lire pour le consigner au compte rendu:

Il est entendu que la présente loi n'a, ni par ses mentions expresses ni par ses omissions, pour effet de porter atteinte au pouvoir du Parlement d'adopter les dispositions législatives nécessaires à la mise en oeuvre d'une disposition de l'Accord ou à l'exécution des obligations contractées par le gouvernement du Canada aux termes de l'Accord.

Je croyais qu'il s'agissait là d'une réalité constitutionnelle qui n'avait pas besoin d'être réaffirmée. Il semble y avoir une raison subtile qui fait qu'on a jugé nécessaire d'insérer dans une loi un principe fondamental du droit constitutionnel.

M. von Finckenstein: Oui, sénateur, il y en a une. Le même article se trouve dans toutes nos lois sur les échanges commerciaux et dans ce contexte, il vise deux choses: premièrement, il s'agit d'une clause d'interprétation qui stipule que rien dans la loi ne limite ou n'élimine l'obligation que le gouvernement du Canada a contractée en signant l'Accord. C'est une clause d'interprétation à l'intention du lecteur, des juges qui l'interpréteront.

Deuxièmement, quand on dit «au pouvoir du Parlement d'adopter les dispositions législatives nécessaires à la mise en oeuvre d'une disposition de l'Accord», on veut dire en réalité que lorsque le gouvernement fédéral sera tenu d'adopter une loi afin de mettre en oeuvre certaines dispositions de cet accord — lorsque le gouvernement fédéral devra recourir à son pouvoir constitutionnel —, il le fera pour concrétiser l'Accord.

Il y a dans le projet de loi un exemple de cela, les dispositions aux articles 17 et 18 qui portent sur la Loi sur l'intérêt. Ces dispositions ont été incluses pour appuyer une entente entre les provinces sur le coût du crédit. S'il devait y avoir entente entre les provinces sur le coût du crédit, puisque la question des intérêts relève du gouvernement fédéral, ce dernier modifierait sa Loi sur l'intérêt pour faire en sorte que l'entente soit efficace et mise en oeuvre. De leur propre chef, les provinces ne pourraient pas le faire.

Clause 6 states that, in order to give effect to an interprovincial agreement, where a federal legislative support within the federal sphere of jurisdiction is required, the federal government will act in that way.

Senator Stewart: Could we turn now to clause 9? I assume that when we read the words "a province" we mean the government in a province?

Mr. von Finckenstein: Yes.

Senator Stewart: As I understand it, there is federal jurisdiction within provinces, for example, in the criminal law. I am making the distinction between the government in a province and a province of Canada.

Am I correct that Chapter 17 of the agreement refers to the dispute settlement process?

Mr. von Finckenstein: Correct.

Senator Stewart: What we are saying here is that, for the purpose of suspending benefits or imposing retaliatory measures of equivalent effect against the government of a province, pursuant to article 1710 of the agreement, the Governor in Council may do certain things. Is that a reasonable gloss on clause 9?

Mr. von Finckenstein: Yes, that clause, senator, was pursuant to article 1710. Article 1710 does not kick in very easily. You must have a dispute between the provinces which they have tried to resolve first of all by the specific dispute resolution. If they cannot resolve it, they then turn to Chapter 17. First, there is consultation. If consultation does not succeed, the parties then go before a panel. If the panel makes a positive finding and the offending province does not live up to the findings of the panel, does not remedy, the matter will be referred to the Committee on Internal Trade. The matter is before them for one year. If no action is taken, at that point, the aggrieved province may take some action. However, the action that it may take is then circumscribed by the provision of article 1710. That is also set out in clause 9(3). That means you must take this withdrawal of benefit in the same area, if possible, only to the extent of your economic health. If it cannot be done in the same area, only in another area covered by the agreement, it must be discontinued the moment there is remedy by the offending province.

It is a very circumscribed right and all of it, of course, falls within constitutional bounds. There is nothing that allows the federal government to do something which, constitutionally, it is otherwise not allowed to do.

Senator Stewart: Yes, but in this case the executive, the Government of Canada, is coming to Parliament asking for authority to do certain things in the circumstances you have described. It would be authorized to suspend rights or privileges granted by the Government of Canada to a province, and that means a provincial government. Could you give us an example

L'article 6 stipule que pour donner effet à une entente interprovinciale, lorsqu'une mesure de soutien législatif fédérale est nécessaire pour l'appuyer, le gouvernement fédéral agira en ce sens.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous maintenant passer à l'article 9? Je suppose que lorsqu'on lit les mots «une province», on entend le gouvernement d'une province?

M. von Finckenstein: C'est exact.

Le sénateur Stewart: D'après ce que je comprends, certaines lois fédérales s'appliquent dans les provinces, par exemple en matière de droit criminel. Je fais ici la distinction entre le gouvernement dans une province et une province du Canada.

Ai-je raison de dire que le chapitre 17 de l'Accord porte sur le processus de règlement des différends?

M. von Finckenstein: Tout à fait.

Le sénateur Stewart: Ce qu'on veut dire ici, c'est que, dans le but de suspendre des avantages d'une province ou de prendre contre elle des mesures de rétorsion ayant un effet équivalent, conformément à l'article 1710 de l'Accord, le gouverneur en conseil peut prendre certaines mesures. Est-ce une interprétation raisonnable de l'article 9?

M. von Finckenstein: Oui, cet article, sénateur, a été rédigé en conformité de l'article 1710 qui ne s'applique pas très facilement. Il doit d'abord y avoir un différend entre les provinces qui doivent avoir essayé de le régler en recourant au mécanisme de règlement des différends. Si elles en sont incapables, elles peuvent alors invoquer le chapitre 17. Premièrement, il y a consultation. Si la consultation échoue, les parties s'adressent ensuite à un groupe spécial. Si le groupe spécial rend une décision favorable et que la province délinquante ne respecte pas la décision du groupe spécial, si elle ne remédie pas au problème, la question est renvoyée au comité du commerce intérieur qui en est saisi pendant un an. Si rien n'est fait, à ce moment-là, la province qui s'estime lésée peut prendre des mesures. Cependant, ces mesures sont restreintes par les dispositions de l'article 1710, ce qui est également prévu au paragraphe 9(3). C'est donc dire que l'avantage qui est suspendu, si possible, doit être un avantage offert dans le même domaine, dans la mesure où la santé économique de la province intéressée n'est pas menacée. Sinon, seulement dans un autre secteur régi par l'Accord, l'avantage doit être redonné dès que la province délinquante remédie à la situation.

Il s'agit d'un droit très circonscrit dont tous les éléments, bien sûr, sont conformes aux règles constitutionnelles. Rien ne permet au gouvernement fédéral de prendre une mesure que, sur le plan constitutionnel, il n'est pas autrement autorisé à prendre.

Le sénateur Stewart: Oui, mais dans ce cas, l'exécutif, le gouvernement du Canada, s'adresse au Parlement pour demander le pouvoir de faire certaines choses dans les circonstances que vous avez décrites. Il serait autorisé à suspendre des droits ou des privilèges accordés par le gouvernement du Canada à une province, et cela veut dire à un gouvernement provincial.

of a right or privilege granted by the Government of Canada to a provincial government?

Mr. von Finckenstein: You are asking me to speculate because, as I mentioned, it has to be chapter specific. You must start with a dispute in one of the areas covered by this agreement, for example, in the area of natural resources or interprovincial mobility. It has to be an area where the federal government would be aggrieved.

The federal government does not act as a policeman under this agreement. It can only act in areas where a party is aggrieved by virtue of its federal status, incorporation or regulation. It is difficult to posit a situation first of all where that would happen, and, second, what withdrawal of benefit would be equivalent in order to make up for it. Without having the specifics of a case I find it very difficult to answer your question.

Senator Stewart: Yes, I understand, and I was not really asking you to speculate about possible factual situations. My question related to the implication that there are rights or privileges granted by the Government of Canada to provincial governments. I was seeking some kind of general statement with, perhaps, some examples of rights and privileges granted by the Government of Canada to provincial governments which might be the basis for the suspension.

Mr. von Finckenstein: There are areas where we allow provinces to exercise powers for the federal government by virtue of an agreement. For instance, tax collection. We have agreements with some provinces where we collect for them or they collect for us. I happen to know that, for instance, the Province of Quebec collects GST on behalf of the federal government. That is not a right they have, that is a privilege, an agreement that they have made. One could revoke that.

That is an example, albeit a bad example. You must look at all of the administrative arrangements that have been made federally and provincially, and there are dozens of them, and then decide which one you want to pick and to what extent.

Senator Stewart: What you are saying is that there is a sufficient list of rights or privileges so that, in the situation where a provincial government has failed to conform to the terms of the agreement, the Governor in Council does have at least some muscle; is that correct?

Mr. von Finckenstein: Yes.

Senator Stewart: Let us go to paragraph (b) of sub-clause 9(1), which authorizes the Governor in Council to modify or suspend the application of any federal law with respect to the province. I assume by "the province" you mean the government in a province, and that, "modify or suspend the application of any federal law" could mean, for example, the established programs financing statute.

Mr. von Finckenstein: There are many statutes which have a provision whereby the Governor in Council may proclaim it into force province by province, depending on all sorts of pre-

Pourriez-vous nous donner un exemple de droit ou de privilège accordé par le gouvernement du Canada à un gouvernement provincial?

M. von Finckenstein: Vous me demandez là de faire des suppositions parce que, comme je l'ai dit, la mesure doit être pertinente à un chapitre précis. Il doit d'abord y avoir un différend dans l'un des secteurs couverts par l'Accord, par exemple, dans le domaine des ressources naturelles ou de la mobilité de la main-d'oeuvre entre les provinces. Il doit s'agir d'un secteur où le gouvernement fédéral s'estimerait lésé.

Dans le cadre de cet Accord, le gouvernement fédéral ne joue pas les policiers. Il ne peut prendre des mesures que dans des secteurs où une partie s'estime lésée à cause de son statut fédéral, de sa constitution en corporation ou d'un règlement. Il est difficile d'avancer une situation d'abord où cela se produirait et, ensuite, d'établir quel avantage serait suspendu qui serait équivalent afin de compenser l'autre partie. Sans avoir les détails d'un cas précis, je trouve très difficile de répondre à votre question.

Le sénateur Stewart: Oui, je comprends, et je ne vous demandais pas non plus de spéculer sur des situations possibles. Ma question avait trait au fait que des droits ou des privilèges sont accordés par le gouvernement du Canada aux gouvernements provinciaux. Je vous demandais un genre d'énoncé général avec peut-être, certains exemples de droits et de privilèges consentis par le gouvernement du Canada aux gouvernements provinciaux qui pourraient être suspendus.

M. von Finckenstein: Dans certains secteurs, on permet aux provinces d'exercer des pouvoirs au nom du gouvernement fédéral en vertu d'une entente, comme la perception des taxes. Nous avons des ententes avec certaines provinces où nous percevons les taxes pour elles ou elles le font pour nous. Je sais, par exemple, que la province de Québec perçoit la TPS au nom du gouvernement fédéral. Ce n'est pas un droit qu'elle a, c'est un privilège, une entente qu'elle a conclue et qui pourrait être révoquée.

C'est un exemple, mais pas un bon exemple. Il faut examiner tous les accords administratifs qui ont été signés au niveau fédéral et provincial, et il y en a des dizaines, et décider ensuite lequel on veut retenir et dans quelle mesure on est prêt à le faire.

Le sénateur Stewart: Ce que vous dites, c'est que la liste des droits et privilèges est suffisamment longue si bien que lorsqu'un gouvernement provincial omet de se conformer aux dispositions de l'Accord, le gouverneur en conseil a au moins un certain poids, n'est-ce pas?

M. von Finckenstein: Oui.

Le sénateur Stewart: Passons maintenant à l'alinéa 9(1)b), qui autorise le gouverneur en conseil à modifier ou à suspendre l'application d'un texte législatif fédéral à l'égard de la province. Je suppose que par «province», vous entendez le gouvernement d'une province et que «modifier ou suspendre l'application d'un texte législatif fédéral» pourrait vouloir dire, par exemple, la loi assurant le financement des programmes établis.

M. von Finckenstein: De nombreuses lois renferment une disposition permettant au gouverneur en conseil de les proclamer et de prévoir leur entrée en vigueur province par province, selon

conditions. For example, you could revoke, either temporarily or indefinitely, a statute which has been declared to be in force in the Province of Alberta.

Senator Stewart: I am attracted to the provision because it looks very heavy, especially when I see the word "suspend." I think back to the Bill of Rights which was proclaimed at the end of the 17th century, one of the main provisions of which was to stop the executive government from suspending the statute law. I am also drawn to the use of the word "modify." Is there any provision in the bill for reporting to Parliament where parliamentary enactments have been set aside either by modification or suspension?

Mr. von Finckenstein: No, senator, there is no such provision in the bill. However, it does specify, "pursuant to article 1710" and, while the paragraph you are quoting says "suspend," any such suspension is severely circumscribed by the limits set out in article 1710. It is only for the duration of the violation, and only to the extent of the hurt that violation causes.

Senator Stewart: I understand that. My concern has to do with the notion that the Government of Canada could be a party to a dispute which was not satisfactorily settled, and that it is armed in this way to act against a provincial government. That is the difficulty I have. There seems to be no reporting requirement to Parliament which is authorizing the suspension of federal statute law.

Mr. von Finckenstein: There is no reporting requirement. All I can say is, senator, is that we have a section similar to this one in both the agreement implementing the World Trade Organization and the NAFTA. This is much more restrictive. The NAFTA and WTO sections are much broader and much more powerful.

Senator Angus: Mr. von Finckenstein, am I correct that this is an implementation bill and that it does not affect the merits of the internal trade agreement?

People are criticizing Bill C-19, saying that it will not remove trade barriers and that it only goes halfway and so on. We are not here to discuss policy — whether the internal trade agreement is a good agreement or not from the federal point of view, our job is to consider this bill and whether it will be effective in implementing the agreement. Is that correct?

Mr. von Finckenstein: Exactly.

Senator Angus: Having said that, what would happen if we did not implement the bill?

Mr. von Finckenstein: If you did not implement it I guess the federal government would be in breach of the obligation that it signed to implement everything by July 1 last year.

Senator Meighen: Just like all the provinces that have not implemented it, right?

toutes sortes de conditions préalables. Par exemple, on peut révoquer, temporairement ou indéfiniment, une loi qui a été déclarée en vigueur dans la province de l'Alberta.

Le sénateur Stewart: Cette disposition m'intéresse parce qu'elle me paraît très lourde de conséquences, particulièrement quand je vois le mot «suspendre». Je pense à la Déclaration des droits qui a été proclamée à la fin du XVII^e siècle, et dont l'une des principales dispositions prévoyait que l'on pouvait empêcher le pouvoir exécutif de suspendre l'application du droit législatif. Je suis également attiré par le terme «modifier». Le projet de loi renferme-t-il une disposition prévoyant la production de rapports au Parlement lorsque des lois parlementaires ont été mises de côté soit par voie de modification ou de suspension?

M. von Finckenstein: Non, sénateur, le projet ne renferme pas une telle disposition. Cependant, il précise bien «aux termes de l'article 1710» et même si le paragraphe que vous citez dit «suspendre», une telle suspension est étroitement circonscrite par les limites établies à l'article 1710. Il n'est question ici que de la durée de la violation et de l'impact de cette violation.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Ce qui m'inquiète, c'est de penser que le gouvernement du Canada puisse être partie à un différend qui n'est pas réglé à la satisfaction des deux parties et qu'il se soit ainsi armé pour agir contre un gouvernement provincial. C'est ça qui me dérange. Il ne semble pas y avoir d'exigences en matière de rapports à présenter au Parlement qui autorisent la suspension d'une loi fédérale.

M. von Finckenstein: Non, il n'y en a pas. Tout ce que je peux dire, sénateur, c'est qu'on trouve une disposition semblable à celle-ci dans l'accord de mise en oeuvre de l'Organisation mondiale du commerce et de l'ALÉNA qui est beaucoup plus restrictive. Les dispositions de l'ALÉNA et de l'OMC sont beaucoup plus vastes et beaucoup plus énergiques.

Le sénateur Angus: Monsieur von Finckenstein, ai-je raison de dire qu'il s'agit d'un projet de loi de mise en oeuvre et qu'il n'a rien à voir avec les avantages de l'Accord sur le commerce intérieur?

Les gens critiquent le projet de loi C-19 en disant qu'il ne supprimera pas les obstacles au commerce, qu'il n'est qu'une demi-mesure et ainsi de suite. Nous ne sommes pas ici pour discuter de politique — à savoir si l'Accord sur le commerce intérieur est un bon accord ou non du point de vue fédéral —, notre travail est d'examiner le projet de loi et de voir s'il constituera un outil efficace pour assurer la mise en oeuvre de l'Accord. Est-ce exact?

M. von Finckenstein: C'est exact.

Le sénateur Angus: Cela dit, que se passerait-il si le projet de loi n'entrait pas en vigueur?

M. von Finckenstein: Je pense que le gouvernement fédéral contreviendrait à l'obligation qu'il a contractée en signant l'Accord, à savoir mettre toutes les mesures en oeuvre avant le 1^{er} juillet de l'an dernier.

Le sénateur Meighen: Comme toutes les autres provinces qui ne l'ont pas fait, n'est-ce pas?

Mr. von Finckenstein: Yes. To give you a practical example, the federal government is supposed to appoint a panel of five people to settle disputes. That has not been done because the authority to do that will come from this act. To my knowledge, only two provinces have made those appointments. Therefore, rather than there being 65 panellists from which one can draw right now, there are ten from which one can draw. That is one of the negative effects.

Senator Angus: If Parliament, for whatever reason, decides that the internal trade agreement does not go far enough because it has so many exemptions in it, and it fails to pass this bill, would that serve as a positive protest or would it make no difference?

Mr. von Finckenstein: Senator, I can only answer legal questions, not political ones.

Senator Angus: It was not meant to be political, it is a practical question.

During second reading debate of this bill in the Senate — and you I am sure have read that in preparation for today — one senator stated that this is a flagrant abuse of process because the bill only came to us after the internal trade agreement was passed and agreed upon in 1994. Am I correct in assuming that there must have been some technical problems?

Mr. von Finckenstein: They are legislative, not technical. The bill did not move through the two Houses of Parliament sufficient time for us to be able to proclaim it by July 1.

Senator Angus: Could you explain why there was such a delay in getting it here to us? You said that there were legislative problems last year.

Mr. von Finckenstein: Yes. If you pass the bill now and it is proclaimed in force, you will be, basically, curing the breach. There will be no negative effect by virtue of the fact that we are a year late in passing this. Tardiness is quite common when trade obligations are assumed. There is a certain leeway that one allows.

Senator Angus: Mr. Dimitrijevic, am I correct that the secretariat is based in Winnipeg?

Mr. Dimitrijevic: Yes.

Senator Angus: Who finances that secretariat?

Mr. Dimitrijevic: It is financed by the federal government, ten provinces and two territories jointly.

Senator Angus: In equal amounts or is a formula set out in the agreement?

Mr. Dimitrijevic: The federal government covers 50 per cent, and the provinces and territories share the other 50 per cent on a per-capita basis.

Senator Angus: Who do you report to? You are the CEO, in effect, of the secretariat and you say you have up to seven or eight colleagues. You must be accountable to somebody.

M. von Finckenstein: Oui. Pour vous donner un exemple pratique, le gouvernement fédéral est supposé nommer un groupe de cinq experts chargés de régler les différends. Cela n'a pas été fait parce que le pouvoir à cet égard doit découler de ce projet de loi. À ma connaissance, seulement deux provinces ont procédé à ces nominations. Par conséquent, plutôt que d'avoir un groupe de 65 personnes dans lequel on peut puiser actuellement, il y en a seulement 10. Ça, c'est un des aspects négatifs.

Le sénateur Angus: Si le Parlement, pour une raison quelconque, retient que l'Accord sur le commerce intérieur ne va pas assez loin parce qu'il renferme trop d'exemptions et qu'il décide de ne pas adopter le projet de loi, cela constituerait-il une protestation positive ou si cela ne ferait pas de différence?

M. von Finckenstein: Sénateur, je ne peux répondre qu'aux questions d'ordre juridique et non politique.

Le sénateur Angus: Je n'avais pas l'intention de poser une question d'ordre politique, mais une question pratique.

Lors du débat en deuxième lecture de ce projet de loi au Sénat — et je suis certain que vous avez lu cela en vous préparant pour votre témoignage d'aujourd'hui —, un sénateur a déclaré qu'il s'agissait là d'un abus flagrant de procédure parce que le projet de loi ne nous était renvoyé qu'après l'adoption de l'Accord sur le commerce intérieur en 1994. Ai-je raison de supposer qu'il doit y avoir eu des problèmes techniques?

M. von Finckenstein: Il s'agit de problèmes d'ordre législatif et non technique. Le projet de loi n'a pas franchi toutes les étapes dans les deux Chambres du Parlement suffisamment à temps pour que nous puissions l'adopter avant le 1^{er} juillet.

Le sénateur Angus: Pouvez-vous expliquer pourquoi on a mis tant de temps à nous renvoyer le projet de loi? Vous avez dit qu'il y avait eu des problèmes d'ordre législatif l'an dernier.

M. von Finckenstein: Oui. Si vous adoptez le projet de loi aujourd'hui et qu'il entre en vigueur, en gros, vous allez fermer la brèche. Il n'y aura pas d'effet négatif du fait qu'on est en retard d'un an. Il y a souvent des retards lorsqu'il s'agit d'assumer des obligations commerciales. On dispose d'une certaine marge de manœuvre.

Le sénateur Angus: Monsieur Dimitrijevic, le Secrétariat est établi à Winnipeg, c'est bien cela?

M. Dimitrijevic: Oui.

Le sénateur Angus: Qui le finance?

M. Dimitrijevic: Le gouvernement fédéral, les dix provinces et les deux territoires, conjointement.

Le sénateur Angus: À parts égales ou selon une formule prévue dans l'Accord?

M. Dimitrijevic: Le gouvernement fédéral assume 50 p. 100 des dépenses, les provinces et les territoires l'autre moitié calculée au prorata de leur population.

Le sénateur Angus: À qui faites-vous rapport? Vous êtes en quelque sorte le PDG du Secrétariat et vous dites que vous avez sept ou huit collègues. Vous devez rendre compte à quelqu'un?

Mr. Dimitrijevic: The Committee on Internal Trade, which is made up of ministers from the federal government, ten provinces and two territories, has set up a management board made up of representatives of each of the 13 jurisdictions party to the agreement.

Senator Angus: A management board analogous to a management board of a corporation?

Mr. Dimitrijevic: Yes, although we are an unincorporated entity.

Senator Angus: Are you obliged, under the process, to file written reports on a regular basis?

Mr. Dimitrijevic: We are obliged to file an annual report, to file an audit, to have an external auditor look after the financial affairs and report, yes.

Senator Angus: Is this audit subject to review by external auditors or by the auditor general?

Mr. Dimitrijevic: Under the terms of the agreement the auditor is to be approved by the management board, so by all 13 parties. It is an external auditor in this case, and that report will be presented to ministers under the provisions of the agreement to establish the Internal Trade Secretariat.

Senator Angus: Is there any mechanism or any intention that you will be reporting to this committee, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, on a regular basis; or is that not part of the process?

Mr. Dimitrijevic: I am not aware that there is a requirement to report regularly to this committee.

The Chairman: Is the report that goes to the federal government and the 12 other governments a public document or a confidential document?

Mr. Dimitrijevic: That is a good question. It is a report to the 13 ministers from the secretariat. There is no provision in the agreement that stipulates that it is to be a public report or a private report, it is simply a requirement to provide financial information to the 13 parties.

The Chairman: This report will not only contain financial information. I would presume that in your annual report you will provide what might be called a "state-of-the-nation" assessment, in which you will outline the assessments that have been made, the disputes that have been settled, and give a substantive rundown on all the issues you are working on. Am I correct in that presumption?

Mr. Dimitrijevic: Yes, that is correct, and that information would be made available. Part of the responsibilities of the secretariat is to inform the public on the process under the agreement. I understood your question to be specifically related to the audit itself being available. Yes, of course, reports would be available to the public.

The Chairman: Are you saying they are available to the public?

Mr. Dimitrijevic: They will be available. We have not prepared one yet.

M. Dimitrijevic: Le comité du commerce intérieur, composé de ministres du gouvernement fédéral, des dix provinces et des deux territoires, a établi un conseil de gestion composé de représentants de chacun des treize gouvernements partie à l'Accord.

Le sénateur Angus: Un conseil de gestion semblable au conseil d'administration d'une entreprise?

M. Dimitrijevic: Oui, bien que nous ne soyons pas une entité constituée en personne morale.

Le sénateur Angus: Êtes-vous obligés, selon l'Accord, de déposer des rapports régulièrement?

M. Dimitrijevic: Nous sommes obligés de déposer un rapport annuel, d'effectuer une vérification, de demander à un vérificateur externe d'examiner nos livres et de faire rapport, oui.

Le sénateur Angus: Cette vérification est-elle assujettie à un examen par des vérificateurs externes ou par le vérificateur général?

M. Dimitrijevic: Conformément à l'Accord, le vérificateur doit être approuvé par le conseil de gestion, donc par les treize parties. Il s'agit d'un vérificateur externe et ce rapport sera présenté aux ministres conformément aux dispositions de l'entente visant à établir le Secrétariat du commerce intérieur.

Le sénateur Angus: Existe-t-il un mécanisme à cet effet, ou avez-vous l'intention de faire rapport à notre comité, le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, de façon régulière ou si cela n'est pas prévu?

M. Dimitrijevic: À ce que je sache, nous ne sommes pas tenus de faire rapport régulièrement à votre comité.

Le président: Est-ce que le rapport qui est présenté au gouvernement fédéral et aux douze autres gouvernements est un document public ou confidentiel?

M. Dimitrijevic: Bonne question. Il s'agit d'un rapport présenté par le Secrétariat aux treize ministres. Rien dans l'Accord ne stipule qu'il s'agit d'un rapport public ou privé, on est simplement tenu de fournir l'information financière aux treize parties.

Le président: Ce rapport ne renfermera pas seulement des données financières. Je suppose que dans votre rapport annuel, vous allez donner une sorte d'évaluation générale, dans laquelle vous ferez état des évaluations qui ont été faites, des différends qui ont été réglés et vous donnerez une liste exhaustive de toutes les questions sur lesquelles vous travaillez. Est-ce que j'ai raison de supposer cela?

M. Dimitrijevic: Oui, vous avez raison, et cette information sera disponible. Le Secrétariat a entre autres responsabilités d'informer le public au sujet du processus prévu par l'Accord. Votre question, d'après ce que j'ai compris, portait précisément sur la disponibilité des résultats de la vérification elle-même. Oui, bien sûr, des rapports seront présentés au public.

Le président: Est-ce que vous dites qu'ils sont disponibles pour le public?

M. Dimitrijevic: Ils le seront. Nous n'en avons pas encore produit.

The Chairman: Even if there is no explicit provision, if this committee were to call you as a witness then you would have to appear. I was trying to find out whether the report would be formally given to us or not, and whether we have authority to discuss this.

Senator Meighen: From your point of view it is not a public document or a settled document until it has been approved by all 13 parties; is that correct?

Mr. Dimitrijevic: Exactly.

The Chairman: Will the public document be a watered-down version?

Senator Meighen: It will be one that has taken 13 agreements to get. Until the 13 parties reach an agreement, it will be an internal document that you, presumably, would not feel free to give to the this committee or any other body; is that correct?

Mr. Dimitrijevic: Exactly. I report to 13 parties and I must take my directions from the committee. By the same token, when I submit a report to the 13 parties they may elect to do whatever they wish with that report.

Senator Angus: Our job is to ensure that there is transparency, and that the public, who is interested, I believe, in the liberalization of interprovincial trading can understand how this will work.

This particular bill does not deal with public policy and the substance of the internal trade agreement. However, it has been written, I gather by David Schwanen of the C.D. Howe Institute, that it is hoped that, over time, your secretariat will evolve into a policy development body. Could you share your thoughts with us on this because it seems to me that you have a real opportunity to move towards more barrier removal than is contemplated in the current agreement.

Mr. Dimitrijevic: I think you are quite correct. The provisions relating to what the secretariat shall do under the agreement is a one-liner — it is to provide operational and administrative support — and that can be interpreted in many ways. From my perspective, it is a question of balancing the direction from the committee as to what I can do, with interpreting “administrative and operational support” in terms of the promotion and the implementation of the agreement. My feeling is that the role of the secretariat will evolve. As a new entity, the parties do not know what the secretariat will be able to do or not do, therefore, a certain level of comfort needs to be established.

When I look at other secretariats of a somewhat similar nature, such as the Canadian Council of Ministers of the Environment which has existed for a long time, my colleagues in those departments tell me about the shift in the functions they performed at the beginning as opposed to what they do now. There has been an increase in the level of the policy work that they do. To some extent, pushing for that is a function of the secretariat, and of the parties themselves accepting the fact that this body can provide those services to them.

Le président: Même si l'Accord ne renferme pas de disposition explicite à cet égard, si notre comité devait vous convoquer comme témoin, vous seriez alors tenu de comparaître. J'essayerais de voir si le rapport nous sera remis officiellement, et si nous avons le pouvoir de discuter de cela.

Le sénateur Meighen: À votre avis, il ne s'agit pas d'un document public ou d'un document classé jusqu'à ce qu'il soit approuvé par les treize parties, n'est-ce pas?

M. Dimitrijevic: C'est exact.

Le président: Le document public sera-t-il une version édulcorée?

Le sénateur Meighen: Il s'agira d'un rapport qui devra avoir été approuvé par les treize parties. Tant que les treize parties ne se seront pas entendues, il s'agira d'un document interne que, l'on suppose, vous ne vous sentirez pas tellement libre de remettre à notre comité ou à tout autre organisme, n'est-ce pas?

M. Dimitrijevic: C'est juste. Je fais rapport à treize parties et je reçois mes directives du comité. Du même souffle, lorsque je présente un rapport aux treize parties, elles peuvent décider d'en faire ce qu'elles veulent.

Le sénateur Angus: Notre travail est de nous assurer qu'il y a transparence et que le public qui, je crois, est intéressé par la libéralisation des échanges interprovinciaux, puisse comprendre comment cela fonctionne.

Le projet de loi que nous étudions ne porte pas sur la politique gouvernementale ni sur le fond de l'Accord comme tel. Cependant, on a écrit, je pense que c'est David Schwanen du C.D. Howe Institute, qu'il est à espérer qu'avec les années, votre Secrétariat deviendra un organisme d'élaboration de politiques. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez parce qu'il me semble que vous avez véritablement une chance d'éliminer plus d'obstacles que ce qui a été prévu dans l'Accord actuel.

M. Dimitrijevic: Je pense que vous avez tout à fait raison. Les dispositions concernant les mesures que doit prendre le Secrétariat se résument à une ligne — il s'agit d'offrir un soutien opérationnel et administratif —, et ces dispositions peuvent être interprétées de bien des façons. À mon point de vue, cela revient à trouver un équilibre entre l'orientation du comité quant à ce que moi je peux faire et l'interprétation de ce qu'on entend par «soutien administratif et opérationnel» à l'égard de la promotion et de la mise en oeuvre de l'Accord. J'ai l'impression que le rôle du Secrétariat va évoluer. Le Secrétariat est une entité nouvelle, les parties ne savent pas ce qu'il sera capable de faire ou non, donc il faut qu'un certain niveau d'assurance s'installe.

Lorsque j'examine d'autres secrétariats semblables, comme le Conseil canadien des ministres de l'Environnement qui existe depuis longtemps, mes collègues de ces ministères me parlent du changement de fonctions qui s'est opéré au début comparativement à ce qu'ils font maintenant. Plus de mesures politiques sont adoptées. Dans une certaine mesure, c'est ce que doit faire le Secrétariat, et les parties elles-mêmes doivent accepter le fait que cet organisme peut leur offrir ces services.

Senator Angus: I am certain that when you were going through the process of being hired you had a vision of your own. What strategy do you have in mind, and does it include being a watchdog of the 13 partners?

Perhaps I will include my last question as part of this and then let you respond. Earlier you referred to "poaching," where you have a premier of one province procuring business from another province. That is quite prevalent today. I can think of at least two premiers who have been making aggressive moves in this regard, with some success. Is it part of your function to remind them that that is against the spirit of the agreement?

Mr. Dimitrijevic: In a way you are correct, there is a watchdog function in that the secretariat really is the only body that has a comprehensive and overall view of what is happening across all 13 jurisdictions and, therefore, we are in the position of being able to know as much as possible, as much as we are being told, about what is happening and being able to raise these issues with the parties.

You suggested that there is a fair bit of poaching going on. There is also something else going on that I hear about when talking with my colleagues. On many occasions something is not done that would have been done in the past because of the provisions of the agreement, particularly as they relate to poaching. They will remember that certain incentives are no longer allowed and therefore they will pull back. There is that positive effect.

As to the role of the secretariat, yes, I think the role of a secretariat is also to push for implementation. I am there to implement the agreement itself and the agreement is to reduce interprovincial trade barriers. Therefore, my job is to pursue the implementation of the agreement, to ensure as much as possible that all parties meet their obligations, that panel members are nominated, and that, in fact, their internal policies are reviewed. We work with every working group. We sit with the chair of every working group. We advise them of the meetings and what is going on.

There is this push from our end to promote the implementation of the agreement and on the other side, as I said, there is also the direction we will receive from the committee in terms of what they want us to do and not do. There is a sort of dynamic tension between us.

Senator Angus: Would there be in your vision at least a move towards removing some of the exceptions and broadening the base?

Mr. Dimitrijevic: Interestingly, as I said, I am concluding a tour where I met with all the parties and consulted with their departments on future negotiation, and a general review of the exemptions and exceptions has been suggested as an activity that needs to be done at some stage by more than one party. As time progresses the exemptions and exceptions will be reviewed and they will come up in fact for analysis and for determination as to whether they should remain in place.

Le sénateur Angus: Je suis certain qu'avant d'être engagé à ce poste, vous aviez votre propre vision du rôle du Secrétariat. Quelle stratégie avez-vous en tête, pensez-vous notamment à jouer le rôle de surveillant des treize partenaires?

Peut-être devrais-je inclure ma dernière question là-dedans et vous laisser répondre. Tout à l'heure, vous avez parlé de «maraudage» où le premier ministre d'une province accapare les affaires d'une autre province; c'est assez courant aujourd'hui. Je pense à deux premiers ministres au moins qui ont pris des mesures provocatrices à cet égard, et avec un certain succès. Est-ce que cela fait partie de votre travail de leur rappeler que de tels agissements vont à l'encontre de l'esprit de l'Accord?

M. Dimitrijevic: Dans un sens, vous avez raison, le Secrétariat a véritablement un rôle de surveillant à jouer, à savoir ce c'est le seul organisme qui a une vision globale et générale de ce qui se passe dans tous les treize gouvernements et que par conséquent, nous sommes en mesure d'en savoir le plus possible, pour autant qu'on nous informe de ce qui se passe, et de soulever les problèmes auprès des parties intéressées.

Vous avez dit qu'il se fait pas mal de maraudage. Il y a aussi autre chose qui se passe et j'en entends parler lorsque je discute avec mes collègues. Dans bien des cas, on n'agit pas comme on aurait agi si les dispositions de l'Accord n'étaient pas en place, plus particulièrement en ce qui concerne le maraudage. Les parties se rappelleront que certaines mesures ne sont plus permises et feront donc marche arrière. L'Accord a cet aspect positif.

Quant au rôle du Secrétariat, oui, je pense que le rôle d'un Secrétariat est également de favoriser la mise en oeuvre de l'Accord. Je suis là pour mettre en oeuvre l'Accord qui vise à réduire les obstacles au commerce interprovincial. Par conséquent, mon travail est de favoriser la mise en oeuvre de l'Accord pour m'assurer le plus possible que toutes les parties respectent leurs obligations, que les membres du groupe spécial sont désignés et que, en fait, leurs politiques internes sont examinées. Nous collaborons avec chaque groupe de travail. Nous rencontrons le président de chacun de ces groupes. Nous les informons des réunions et de ce qui se passe.

D'un côté, nous tentons de promouvoir la mise en oeuvre de l'Accord et de l'autre, comme je l'ai dit, nous devons tenir compte de directives que nous recevons du comité de gestion quant à savoir ce qu'il veut que nous fassions ou non. Il y a une sorte de tension dynamique entre nous.

Le sénateur Angus: Dans votre vision, est-ce que vous prévoyez supprimer certaines des exceptions et élargir la portée de l'Accord?

M. Dimitrijevic: C'est intéressant, car comme je l'ai dit, je suis à la fin d'une tournée où j'ai rencontré toutes les parties et consulté leurs ministères respectifs sur les négociations futures et un examen général des exemptions et des exceptions a été proposé comme activité qui devrait être entreprise à un moment donné par plus d'une des parties. Avec le temps, les exemptions et les exceptions seront réexaminées et feront l'objet d'analyses et de décisions quant à savoir si elles doivent demeurer.

Senator Kenny: If I could come back to that one line you have and how you will deal with it. Do you anticipate publishing a list of barriers by sector? Do you see that as part of your role?

Mr. Dimitrijevic: It is an interesting question. In some dealings I have had with bodies like the Canadian Chamber of Commerce, and the Canadian Federation of Independent Business, they have suggested to me that they would like to see examples of barriers. This is brought to my attention. I am considering putting out a list of some examples but it is not necessarily one of the requirements. On the other hand, the annual report will cover progress to date and any complaints that may have been made.

Senator Kenny: One is an historical perspective, and the other is your view of the world, I guess. You will inevitably find ways to collect information about problems and, as you do, it would be interesting to people like us if you did catalogue where you perceive barriers developing. If you only report on the issues you are asked to deal with it will be a reactive situation. However, if you identify, on an ongoing basis, your top ten barriers each year, then people may want to focus on those.

Mr. Dimitrijevic: The intention in the secretariat is to bring to the attention of the members issues and problems that arise, particularly the important ones.

Senator Kenny: Without having somebody formally approach you about it; in other words on your own initiative?

Mr. Dimitrijevic: Yes. I take the direction as being a fairly broad one from the committee. I do have some leeway in terms of what I do.

Senator Kenny: It would be helpful if you walked us through an example of how you might work. I would like to illustrate an example that came to the attention of another committee yesterday in Calgary. It had to do with Bill C-29, the "MMT" bill, which in essence prohibits the transportation and importation of that substance in Canada. One of the premiers, Premier Kline to be specific, has expressed his concern that the provisions of that bill appear to contradict the environment chapter of the internal trade agreement. If Premier Kline chose to make this an issue, how would he go about it, and how would the system work if he wanted to bring this into play?

Mr. Dimitrijevic: I believe that Alberta has already, at the officials level, written to Ontario on this issue requesting a response or an explanation of the provisions regarding MMT. As the agreement is set up, it encourages the resolution of any disputes or complaints at the level of the parties initially. The agreement is set up to try to resolve as many of the complaints between the two parties involved, in this case the provinces, or a province and the federal government as the case may be. At all steps the secretariat is apprised of the process. If a letter is sent from Alberta to another province or to the federal government,

Le sénateur Kenny: J'aimerais revenir au caractère précis de vos fonctions et à la façon dont vous vous acquitterez de votre tâche. Prévoyez-vous publier une liste d'obstacles par secteur? Est-ce que vous considérez que cela fait partie de votre rôle?

M. Dimitrijevic: Votre question est intéressante. Dans certains des échanges que j'ai eus avec des organismes comme la Chambre de commerce du Canada et la Fédération canadienne des entreprises indépendantes, on m'a dit qu'on aimerait avoir des exemples d'obstacles. La question a été portée à mon attention. Je songe à dresser une liste de certains exemples, mais ce n'est pas nécessairement une des exigences. Par contre, le rapport annuel portera sur les progrès réalisés à ce jour et sur toutes les plaintes qui ont été portées.

Le sénateur Kenny: Je suppose que d'une part, il s'agit d'une perspective historique, et que de l'autre, vous désirez faire connaître votre vision du monde. Vous trouverez inévitablement des façons de recueillir les renseignements au sujet des problèmes et, ce faisant, il serait intéressant pour des gens comme nous que vous catalogiez les secteurs où vous percevez l'érection d'obstacles. Si vous ne faites rapport que sur les problèmes qu'on vous demande de traiter, vous serez en situation de réaction. Cependant, si vous repérez de façon constante les dix obstacles les plus importants chaque année, les gens vont vouloir peut-être alors se concentrer sur eux.

M. Dimitrijevic: Le Secrétariat a l'intention de signaler aux membres des questions et des problèmes qui se posent, particulièrement les plus importants.

Le sénateur Kenny: Sans que quelqu'un ne vous pressente officiellement pour le faire, autrement dit, vous agissez de votre propre chef?

M. Dimitrijevic: Oui. J'interprète la directive du comité de façon assez large. J'ai effectivement une certaine marge de manoeuvre quant aux décisions que je prends.

Le sénateur Kenny: Ce serait utile si vous nous donniez un exemple de la façon dont vous pourriez fonctionner. J'aimerais reprendre un exemple qui a été soulevé auprès d'un autre comité hier à Calgary. Cela concernait le projet de loi C-29, le projet de loi sur le «MMT» qui, essentiellement, interdit le transport et l'importation de ce produit au Canada. L'un des premiers ministres, le premier ministre Kline en l'occurrence, s'est dit inquiet de voir que les dispositions de ce projet de loi semblent contredire le chapitre de l'Accord portant sur l'environnement. Si le premier ministre Kline décidait de soulever la question et d'invoquer le projet de loi, comment devrait-il s'y prendre et comment le système fonctionnerait-il?

M. Dimitrijevic: Je crois qu'il y a déjà eu un échange entre fonctionnaires du gouvernement de l'Alberta et de l'Ontario au sujet de cette question; l'Alberta a demandé une réponse ou une explication concernant les dispositions touchant le MMT. D'après le libellé de l'Accord, on encourage le règlement des différends ou des plaintes d'abord au niveau des parties elles-mêmes. L'Accord est ainsi conçu pour tenter de régler le plus de plaintes possible entre les parties en cause, dans ce cas-ci, deux provinces, ou une province et le gouvernement fédéral selon le cas. À toutes les étapes, le Secrétariat est tenu au courant du processus. Si l'Alberta

we will be apprised of the process, we will keep up with the progress, but in essence the activity takes place between the two parties, not the parties and the secretariat.

Senator Kenny: Basically, Premier Kline would write to Mr. Marchi and tell him that his government has a problem with the bill because they think it violates a particular section, and a copy would be sent to you. Is that how it would work?

Mr. Dimitrijevic: Yes.

Senator Kenny: You will know what is happening but it will not affect you at all; is that correct?

Mr. Dimitrijevic: That is correct.

Senator Kenny: At what point, as an interested party, do you become involved?

Mr. Dimitrijevic: I will become involved in two ways. One, if the issue gets to the level of the ministers, the Committee of Internal Trade, I must provide a briefing to the ministers on the issue. The secretariat does not have a police or a watchdog function. It is to offer assistance in implementing the agreement. As I said, if the issue makes it to the ministerial level, there are provisions for the ministers to be consulted. Two, if the issue makes it to a panel, then the secretariat will be responsible for ensuring that the panel takes place, that they follow rules of procedures, and that their decision is put forward. That would be the involvement of the secretariat.

Senator Kenny: How do you determine whether or not this does interfere with the internal trade agreement? Does the panel do that or do you folks do that? How do you decide whether you are in the game or not?

Mr. Dimitrijevic: The panel would do that. The panel will give their decision on whether it interferes. The panel can in fact call technical or legal experts to advise them if necessary, and we will provide whatever advice we can, but they will determine whether this, in fact, contravenes the agreement itself.

Senator Kenny: Then the panel reports. Is it simply a question of moral suasion at that point?

Mr. Dimitrijevic: Moral suasion and eventually some retaliatory action is provided for in the agreement under certain conditions.

Senator Kenny: In this example how would a province retaliate against the federal government?

Mr. Dimitrijevic: That is a good point, senator. I was talking generally as opposed to specifically to that example.

Senator Kenny: I was giving you this example of a province complaining to the federal government about a piece of legislation that is going through the system.

écrit à une autre province ou au gouvernement fédéral, nous en serons informés, nous suivrons l'évolution du dossier, mais essentiellement, tout se passe entre les deux parties, et non pas entre les parties et le Secrétariat.

Le sénateur Kenny: En gros, le premier ministre Kline écrirait à M. Marchi pour l'informer que le projet de loi cause des problèmes à son gouvernement parce que, à son avis, il viole une disposition précise de l'Accord, et on vous ferait parvenir un double de la lettre. Est-ce que c'est bien comme cela que ça fonctionnerait?

M. Dimitrijevic: Oui.

Le sénateur Kenny: Vous serez tenu au courant de ce qui se passe, mais vous n'aurez pas à intervenir?

M. Dimitrijevic: C'est exact.

Le sénateur Kenny: À quel moment, en tant que partie intéressée, intervenez-vous?

M. Dimitrijevic: J'interviendrais de deux façons. Premièrement, si le problème est soulevé au niveau des ministres, au niveau du comité du commerce intérieur, je dois remettre un mémoire aux ministres sur la question. Le Secrétariat ne joue pas un rôle de police ou de gardien. Il est là pour offrir de l'aide dans la mise en oeuvre de l'Accord. Comme je l'ai dit, si la question est soulevée au niveau ministériel, il existe des dispositions permettant de consulter les ministres. Deuxièmement, si la question est déferée à un groupe spécial, le Secrétariat devra alors veiller à la composition du groupe, il devra s'assurer que le groupe suit les règles de la procédure et que sa décision est rendue. C'est à ce niveau-là que le Secrétariat interviendrait.

Le sénateur Kenny: Comment déterminez-vous si oui ou non une mesure contrevient à l'Accord sur le commerce intérieur? Est-ce le travail du groupe spécial ou le vôtre? Comment décidez-vous si vous intervenez ou pas?

M. Dimitrijevic: C'est le groupe spécial qui décide. Le groupe spécial rendra sa décision quant à savoir s'il y a contravention ou non. En réalité, le groupe spécial peut convoquer des spécialistes techniques ou juridiques pour le conseiller au besoin, et nous donnerons tous les avis que nous pouvons, mais c'est le groupe spécial qui déterminera si l'Accord même est violé.

Le sénateur Kenny: Ensuite, le groupe spécial fait son rapport. Est-ce simplement une question de persuasion morale à ce moment-là?

M. Dimitrijevic: L'Accord prévoit, selon certaines conditions, une certaine persuasion morale et par la suite des mesures de rétorsion.

Le sénateur Kenny: Dans cet exemple, comment une province pourrait-elle adopter des mesures de rétorsion contre le gouvernement fédéral?

M. Dimitrijevic: Question intéressante, sénateur. Mon exemple était plutôt un exemple général.

Le sénateur Kenny: Je vous ai donné l'exemple d'une province qui porte plainte auprès du gouvernement fédéral au sujet d'un projet de loi qui doit être adopté.

Mr. Dimitrijevic: A substantial portion of the dispute settlement process is the fact that the decision is made public, so there is a moral suasion aspect to it and that is where they depend on the implementation of the decision.

Senator Kenny: At the end of the day, if Mr. Kline is successful, he will be taking comfort in the fact that the matter was considered by an independent panel and they supported his position; is that correct?

Mr. Dimitrijevic: That is right. The decision will be made public and if no changes are made by the federal government in accordance with the decision from the panel, the item could be then brought back to the committee on internal trade for further discussion.

Senator Hervieux-Payette: I know of a federal government contract which was executed in Alberta where the requirement in the bidding process was that the consortium had to have had a similar contract previously in that province. Of course, nobody outside of the province could pretend to qualify under those requirements. They were excluded, along with some Albertans. This was a construction contract. Eventually I managed to have the rule changed in that instance.

Supply and Services establishes all sorts of rules and requirements. Sometimes they set some strange standards that automatically disqualify some provinces from bidding. How can we put our own house in order?

Senator Stewart: May I add a supplementary to that so we will have one consolidated answer?

We have provisions in clause 9 as to what the Government of Canada can do where a provincial government has been found to be at variance with the decision of a panel. We have had a general case put forward by Senator Kenny, and we have a historical example given by Senator Hervieux-Payette. What could a provincial government do where it is the Government of Canada which is ignoring the decision of the panel? Is there some retaliatory device?

Senator Kenny: That was the original question.

Mr. Wallace: I can answer at least the procurement side of the question. The agreement provides for disputes against the federal government. The case you mentioned seemed to concern a procurement issue. The agreement provides for complaints, if a certain practice is in violation of the agreement, to be reviewed by the Procurement Review Board of the Canadian International Trade Tribunal. There is a clause which provides that that reviewing authority, which in this case is the CITT, can make recommendations to award compensation, or take various actions to rectify the situation. At least in the case of a procurement violation by the federal government procedures exist for violations of the internal trade agreement, and, I believe, violations of other federal government procurement policies, to be addressed through that process.

M. Dimitrijevic: Une bonne partie du processus de règlement des différends tient au fait que la décision est publique, il y a donc un aspect de persuasion morale inclus là-dedans et c'est là que tout dépend de la mise en oeuvre de la décision.

Le sénateur Kenny: En bout de ligne, si M. Klein obtient gain de cause, il sera rassuré de voir que la question a été examinée par un groupe spécial indépendant qui a appuyé sa position, n'est-ce pas?

M. Dimitrijevic: C'est exact. La décision sera rendue publique et si le gouvernement fédéral n'apporte aucun changement conformément à la décision du groupe spécial, la question pourrait être ramenée au comité du commerce intérieur qui en discutera à nouveau.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je sais qu'il y a un contrat du gouvernement fédéral qui a été exécuté en Alberta où on exigeait dans le processus d'appel d'offres que le consortium ait déjà exécuté un contrat semblable dans cette province. Bien sûr, personne de l'extérieur de la province ne pouvait prétendre satisfaire à cette exigence. Toutes les entreprises ont été exclues, de même que certains Albertains. Il s'agissait d'un contrat de construction. J'ai fini par faire changer les règles dans ce cas.

Approvisionnements et Services établit toutes sortes de règles et d'exigences. Parfois, on impose des normes étranges qui, d'office, empêchent certaines provinces de présenter une soumission. Comment pouvons-nous mettre de l'ordre là-dedans?

Le sénateur Stewart: Pourrais-je poser une question complémentaire à celle-là, si bien que nous aurons une réponse commune?

L'article 9 prévoit ce que le gouvernement du Canada peut faire lorsqu'il est établi qu'une mesure adoptée par un gouvernement provincial diffère de la décision d'un groupe spécial. Le sénateur Kenny nous a parlé d'un cas général, et nous avons l'exemple marquant donné par le sénateur Hervieux-Payette. Qu'est-ce qu'un gouvernement provincial pourrait faire lorsque c'est le gouvernement du Canada qui ne tient pas compte de la décision du groupe spécial? Peut-il prendre des mesures de rétorsion?

Le sénateur Kenny: C'était la question de départ.

M. Wallace: Je peux vous répondre à tout le moins en ce qui concerne le volet touchant les marchés publics. L'Accord renferme des dispositions concernant les différends avec le gouvernement fédéral. Le cas dont vous avez parlé semblait concerner une question d'approvisionnement. Si une pratique quelconque viole les dispositions de l'Accord, il est alors prévu que les plaintes peuvent être examinées par la Commission de révision des marchés publics du Tribunal canadien du commerce extérieur. Il y a une disposition qui prévoit que l'organisme d'examen, dans ce cas-ci le TCCE, peut recommander d'accorder une indemnisation ou prendre diverses mesures pour corriger la situation. À tout le moins, dans le cas d'une violation des dispositions concernant les marchés publics du gouvernement fédéral, il existe des procédures pour les violations de l'Accord sur le commerce intérieur et, je crois, des violations d'autres politiques du gouvernement fédéral sur les marchés publics qui peuvent être examinées ainsi.

Senator Hervieux-Payette: Is it a mechanism that goes fast enough to correct the request for proposals so that it is not in violation of the rules?

Mr. Wallace: I am not familiar with the detailed administrative procedures of the tribunal but the agreement states that the reviewing authority may recommend, where, appropriate, a delay in the awarding of a proposed contract pending the resolution of the bid process.

The tribunal does have the capability, assuming it has administrative procedures in place, to act quickly enough to do that.

Senator Meighen: I would like to revisit the implementation question. As far as this piece of implementing legislation is concerned I would be interested to know whether anything is being held up pending passage of this bill.

With respect to the provinces that have or have not adopted implementing legislation, my understanding from your answer is that it is not necessarily required to pass such legislation because the provinces may already have the necessary legislation. Do I conclude from that, in order to find out whether that is so or not, we must wait for a specific example to arise and, if the province is found wanting in terms of legislative authority, then we will know that it ought to have passed implementing legislation?

Are you aware of any particular example of something now being stymied because of the absence of provincial implementing legislation?

Mr. von Finckenstein: I do not know whether I can answer all three questions, but I can certainly answer the first one.

You asked whether something is being held up. The act has all sorts of enabling provisions. We cannot appoint panels right now. There is a proposed provision allowing the Governor in Council to give directives to Crown corporations asking them to comply with the internal trade agreement. If it came to the attention of the government right now that a Crown corporation was not complying with it, in effect, there is no power to force it to comply. This bill would give that power.

There is a provision for payment of costs in case there is a successful claim against the federal government by a private party. The authority to pay for it would come under section 15 of this proposed act. None of these events have happened, but they could happen at any time. The only thing that is being held up right now, as I suggested, is the making of some appointments.

In terms of provincial implementation, when this agreement was negotiated there was considerable discussion on this implementation clause entering into force. There was a strong feeling by all of the parties that providing for a process, a triggering mechanism and submission of compliant legislation or regulation, given the contacts of previous federal-provincial constitutional initiatives, would be a problem and that it was not the way to go. Rather, it was felt that each agreement would enter into force on a given date, all parties would take the necessary steps to implement it, and if somebody did not, then they would

Le sénateur Hervieux-Payette: Est-ce un mécanisme qui est suffisamment rapide pour corriger la demande de propositions de façon à faire en sorte qu'elle ne contrevienne pas aux règles?

M. Wallace: Je ne connais pas en détail toutes les procédures administratives du Tribunal, mais l'Accord stipule que l'organisme de réexamen peut recommander, s'il y a lieu, de retarder l'attribution du contrat en attendant que le processus d'appel d'offres soit rectifié.

Le Tribunal a le pouvoir, en supposant qu'il existe des mesures administratives à cet effet, d'adopter assez rapidement des mesures en ce sens.

Le sénateur Meighen: J'aimerais revenir à la question de la mise en oeuvre. Pour ce qui est du projet de loi que nous étudions, j'aimerais savoir si des décisions sont actuellement en suspens en attendant l'adoption du projet de loi.

En ce qui concerne les provinces qui ont ou n'ont pas adopté de projet de loi de mise en oeuvre, je crois comprendre, d'après votre réponse, qu'il n'est pas nécessairement obligatoire d'adopter une telle loi parce que les provinces peuvent déjà avoir les lois nécessaires. Est-ce que je dois en conclure que pour savoir si tel est le cas, nous devons attendre qu'un exemple précis se pose et que, si la province attend d'avoir les pouvoirs législatifs nécessaires, nous saurons alors qu'elle a adopté un projet de loi de mise en oeuvre?

Avez-vous en tête un exemple précis d'une décision qui serait actuellement «coincée» faute de lois provinciales de mise en oeuvre?

M. von Finckenstein: Je ne sais pas si je peux répondre aux trois questions, mais je peux certainement répondre à la première.

Vous avez demandé si des décisions sont actuellement en suspens. La loi renferme toutes sortes de dispositions habilitantes. On ne peut pas nommer de groupe spécial actuellement. Une disposition prévoit que le gouverneur en conseil peut donner des directives aux sociétés d'État et leur demander de se conformer à l'Accord sur le commerce intérieur. Si le gouvernement était informé aujourd'hui qu'une société d'État ne respecte pas l'Accord, en effet, il ne dispose d'aucun pouvoir pour la forcer à le faire. Ce projet de loi accorderait ce pouvoir.

L'article 15 du projet de loi prévoit le remboursement des coûts lorsqu'une partie privée a gain de cause contre le gouvernement fédéral. Rien de tel ne s'est produit, mais cela pourrait arriver n'importe quand. La seule chose qui est en suspens pour l'instant, comme je l'ai dit, c'est la nomination de certains membres du groupe spécial.

En ce qui concerne la mise en oeuvre au niveau provincial, lorsque cet accord a été négocié, on a beaucoup discuté de cette clause de mise en oeuvre qui entrera en vigueur. Toutes les parties étaient d'accord pour dire que le fait de prévoir un processus de règlement des différends, un mécanisme déclencheur et la présentation de lois ou de règlements afférents, compte tenu des contacts établis lors de précédentes rencontres constitutionnelles fédérale-provinciales, constituerait un problème et qu'il ne fallait pas adopter une telle solution. On croyait plutôt que chaque entente entrerait en vigueur à une date précise, où toutes les

be subject to the dispute settlement mechanism. As yet, I am not aware of any province coming forward, or the federal government, and pointing the finger and saying that another party has failed to live up to this and that the failure is causing damage. Whether that is because of lack of complaint from an affected industry, lack of knowledge, or because there has been compliance, I do not know.

Senator Meighen: If that were to occur, would it be the job of the secretariat or the job of government to raise that question with the provincial authority? Do you see it as your job, Mr. Dimitrijevic, to raise the fact that a province does not have the legislative muscle to do what it said it could do?

Mr. Dimitrijevic: I see it as my job to raise the subject with a province if they have not complied with any obligations, and to ask them to advise me why they have not complied. I would also ask when they will be complying with an obligation under the agreement as opposed to telling them that they require to amend legislation. My job is to go to the provinces, point out the outstanding obligations that they have not complied with, and ask them to advise me on that.

Senator Meighen: They all have an outstanding obligation to pass implementing legislation.

Mr. Dimitrijevic: From my perspective, some provinces have in fact indicated that, in their view, they do not need to do anything.

Senator Meighen: We will only know whether that is so when a specific case comes before them.

Mr. Dimitrijevic: Correct.

Senator Meighen: Do you see yourself as having any role as a secretariat in promoting bilateral trade between some of the 13 parties? I am referring to agreements on labour or other such things. Quebec and Ontario have just entered into some such things. Quebec and Ontario have just entered into some such arrangement, for example, and some people feel that is probably a more effective approach to reducing interprovincial barriers than the approach taken under this piece of legislation.

Mr. Dimitrijevic: I do not think promoting trade is a responsibility of the secretariat, senator. The agreement certainly recognizes that there will be bilateral and multi-lateral agreements. That is recognized as valuable. In fact, where bilateral agreements are entered into, that will have some value to us because there may be some provisions in those agreements that may be useful for other parties to consider. However, I am not sure the promotion of such an activity would be a responsibility of the secretariat.

Senator Meighen: When this committee was dealing with the CDIC legislation came to it, we discussed the question of stacking, which is a practice of dividing a larger deposit into smaller amounts so as to enable each deposit to be covered by insurance provisions. This piece of legislation will cover government contracts of \$25,000 and above. Is there any anti-stacking provision? My understanding is that, in the past, it

parties prendraient les mesures nécessaires pour l'appliquer et que si une partie omettait de le faire, elle serait alors assujettie au mécanisme de règlement des différends. À ce jour, je sais que ni les provinces ni le gouvernement fédéral ont accusé une autre partie de ne pas avoir respecté ses engagements et de ce fait de lui avoir causé des dommages. De là à dire que c'est parce qu'aucune industrie n'a porté plainte, que l'on n'était pas au courant de cette disposition ou parce que l'Accord a été respecté, je n'en sais rien.

Le sénateur Meighen: Si cela devait se produire, est-ce que ce serait au Secrétariat ou au gouvernement de soulever la question auprès des autorités provinciales? Monsieur Dimitrijevic, est-ce que vous considérez que c'est à vous qu'il incombe de signaler le fait qu'une province n'a pas le poids législatif nécessaire pour faire ce qu'elle a dit qu'elle ferait?

M. Dimitrijevic: Je considère que c'est mon travail de soulever la question auprès d'une province qui n'a pas respecté ses obligations et de lui demander de m'en donner les raisons. Je lui demanderais également quand elle respectera une obligation prévue par l'Accord au lieu de lui dire qu'elle est tenue de modifier la loi. Mon travail est de m'adresser aux provinces, de signaler les obligations qu'elles n'ont pas respectées et de leur demander de m'en aviser.

Le sénateur Meighen: Elles ont toutes l'obligation d'adopter une loi de mise en oeuvre.

M. Dimitrijevic: D'après ce que j'en sais, certaines provinces ont en réalité précisé qu'à leur avis, elles n'ont pas besoin d'adopter quelque loi que ce soit.

Le sénateur Meighen: On ne le saura que lorsqu'un cas précis nous sera soumis.

M. Dimitrijevic: C'est exact.

Le sénateur Meighen: À votre avis, est-ce que vous croyez que le Secrétariat a un rôle à jouer dans la promotion du commerce bilatéral entre certaines des treize parties? Je pense aux accords sur la main-d'oeuvre et à des choses du genre. Le Québec et l'Ontario viennent tout juste de conclure une telle entente, par exemple, et certains estiment que c'est là une approche probablement plus efficace pour supprimer les obstacles aux échanges interprovinciaux que l'approche préconisée par le projet de loi que nous étudions.

M. Dimitrijevic: Je ne crois pas que la promotion du commerce relève du Secrétariat, sénateur. L'Accord reconnaît certainement qu'il y aura conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux et nous croyons que c'est là une bonne chose. En fait, si des accords bilatéraux sont conclus, cela aura une certaine valeur pour nous parce qu'ils renfermeront peut-être des dispositions que d'autres parties pourraient juger utiles d'examiner. Cependant, je ne suis pas certain que la promotion d'une telle activité s'inscrive dans les responsabilités du Secrétariat.

Le sénateur Meighen: Lorsque nous avons étudié le projet de loi sur la SADC, nous avons discuté de la question de la superposition, c'est-à-dire la pratique qui consiste à diviser un dépôt important en petits dépôts de façon à ce que chaque dépôt soit couvert par l'assurance-dépôt. Le projet de loi d'aujourd'hui porte sur les contrats du gouvernement de 25 000 \$ et plus. Renferme-t-il une disposition contre la superposition des contrats?

has been a practice in some jurisdictions to split a contract. Can you do anything about that?

Mr. Dimitrijevic: There are no specific provisions in the agreement that address the issue of somebody splitting a contract into \$25,000 bids. However, if there is evidence that this is occurring on a regular basis, and the system is being abused, then there are two ways of dealing with it: One party can raise the issue as a complaint, and that is justifiable; or, if it comes to the attention of the secretariat, we can raise it with them.

It was pointed out by my colleague that there is a provision that stipulates that is not to be done — you are not to circumvent the process.

Senator Meighen: I take great comfort from the fact that you say you see it as part of your job to wave a flag if nobody else does.

Mr. Dimitrijevic: If it comes to our attention that in fact it has been circumvented, yes, that is what we will do.

Mr. von Finckenstein: There is a specific anti-stacking provision in the agreement. Specifically, it is article 505, paragraph 3 of the agreement.

Senator Meighen: It was rushed through at the last minute in such haste that I missed it.

Mr. von Finckenstein: If there is contract splitting, as Mr. Dimitrijevic pointed out, the party could take the offender to a dispute settlement.

Senator Meighen: I do not know any subject that has more universal approval and less practical effect. I mean everybody is in agreement with what you are trying to do except if they are in government or if their ox is being gored. If you are able to succeed, I think the questions that Senator Angus was addressing to you in terms of publicity and reporting and making situations known, are absolutely critical to your success. If you beaver away in anonymity without becoming politically involved — though I think you can certainly state the facts and let the public decide what should be done — you will vanish and never be heard of again, and that would be a great shame.

Senator Hervieux-Payette: I agree. This reminds me of a situation where you would have a building painted floor by floor and awarding the contract floor by floor. You would have to keep a close eye on the painting contract.

The Chairman: Having had experience in provincial governments, I can think of jurisdictions that would do this.

Senator Hervieux-Payette: In the Throne Speech the federal government stated its intention to devolve to the provincial jurisdiction, matters to do with mining, the environmental, and so on. Of course, we must ensure that companies will not lower standards of safety and security, particularly where mining is concerned. We have seen some examples of that lately. I do not

Je crois savoir que dans le passé, dans certaines provinces et territoires, on fractionnait les marchés. Pouvez-vous me dire ce qu'il en est?

M. Dimitrijevic: L'Accord ne renferme aucune disposition précise visant à empêcher quelqu'un de fractionner un marché en appel d'offres de 25 000 \$. Cependant, si nous avons des preuves qu'une telle pratique est monnaie courante et que l'on abuse du système, il y a alors deux façons de régler le problème: une partie peut soulever le problème et porter plainte, avec raison; ou encore, si la question est portée à l'attention du Secrétariat, nous pouvons soulever la question auprès de la partie intéressée.

Mon collègue a fait remarquer qu'il existe une disposition stipulant que l'on ne peut pas adopter une telle pratique — on ne peut pas contourner l'Accord.

Le sénateur Meighen: Cela me rassure de vous entendre dire que vous considérez de votre devoir, entre autres, de donner le signal d'alarme si personne ne le fait.

M. Dimitrijevic: Si nous avons connaissance que l'Accord est contourné, oui, nous le dirons.

M. von Finckenstein: L'Accord renferme une disposition précise empêchant la superposition des marchés. Plus précisément, il s'agit du paragraphe 3 de l'article 505.

Le sénateur Meighen: Les choses ont été précipitées à la dernière minute, si bien que cette disposition m'a échappé.

M. von Finckenstein: S'il y a fractionnement d'un marché, comme M. Dimitrijevic l'a fait remarquer, la partie lésée pourrait soumettre la partie délinquante au processus de règlement des différends.

Le sénateur Meighen: Je ne connais pas de question qui fasse autant l'unanimité mais qui ait si peu d'effet en pratique. Ce que je veux dire, c'est que tout le monde est d'accord pour faire ce que vous essayez de faire, sauf si ces personnes font partie du gouvernement ou que leurs intérêts sont menacés. Si vous y arrivez, je crois que les questions que vous a posées le sénateur Angus au sujet de la publicité, des rapports, de l'établissement de certaines situations, sont absolument essentielles à votre succès. Si vous travaillez dans l'anonymat sans vous impliquer politiquement — bien que je pense que vous pouvez certainement énoncer les faits et laisser le public décider des mesures qui devraient être prises —, vous allez disparaître et on n'entendra plus jamais parler de vous, ce qui serait très dommage.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je suis d'accord. C'est comme si on peignait un immeuble étage par étage et qu'on accordait le contrat étage par étage. Il faut vraiment faire preuve de vigilance pour surveiller l'exécution du contrat de peinture.

Le président: Mon expérience sur la scène provinciale m'amène à penser à des provinces qui le feraient.

Le sénateur Hervieux-Payette: Dans le discours du Trône, le gouvernement fédéral a fait part de son intention de transférer aux provinces des champs de compétence concernant les mines, l'environnement et ainsi de suite. Bien sûr, nous devons nous assurer que les sociétés n'abaissent pas les normes de sécurité et de protection, plus particulièrement dans le domaine des mines.

know your agreement by heart. Is there provision in it to deal with safety issues?

My concern is that, if the federal government does devolve powers, as it has said it will, we will have a free-for-all. Is this agreement the proper framework to deal with these questions? Will it level the field so that every party will have a fair chance when they decide to invest? There is a major big dollar component involved.

Mr. Wallace: This may be a partial answer to your question. In the environment chapter, for example, there is a provision for the reconciliation of environmental regulations through harmonization, mutual recognition or other means. There is also a clause in there designed to prevent a race to the bottom, as it were. The agreement states that each party shall ensure that measures provide for high levels of environmental protection.

Senator Hervieux-Payette: The same situation would apply to the sale of particular types of hazardous equipment where the lowering of safety standards may lead to a competitive advantage for one company over another.

Mr. Wallace: Article 1505, paragraph 5 states:

No party shall waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, its environmental measures as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion, ongoing business activities or retention in its territory of an enterprise.

The environment chapter was negotiated by officials of the Department of the Environment and they were, I know, quite concerned about this "race to the bottom" idea. That paragraph and others are designed to try to ensure that the harmonization process does not lead to the lowest common denominator.

Mr. von Finckenstein: That provision is found both in the environmental chapter and in the investment chapter, article 610. For investment purposes or for environmental purposes, there cannot be a race to the bottom, in effect, removing pollution standards to attract industry or whatever.

Senator Hervieux-Payette: I think that is a good start. It is an important consideration.

Mr. Wallace: I would also refer to article 1508, paragraph 2 which states:

In harmonizing environmental measures, the Parties shall maintain and endeavour to strengthen existing levels of environmental protection. The Parties shall not, through such harmonization, lower the levels of environmental protection.

That is a relatively strong and its purpose is to make it clear that there should not be the lowering of overall environmental standards.

Nous avons été témoins de certains exemples à cet égard dernièrement. Je ne connais pas votre accord par coeur. Renferme-t-il une disposition concernant la sécurité?

Ce qui m'inquiète, c'est que si le gouvernement fédéral transfère effectivement des pouvoirs, comme il a dit qu'il le fera, il risque d'y avoir un fouillis. Est-ce que cet accord constitue le cadre adéquat permettant de régler ces problèmes? Nivellera-t-il les conditions de sorte que chacune des parties aura des chances égales lorsqu'elle décidera d'investir? De grosses sommes sont en cause.

M. Wallace: Je vais peut-être vous donner une réponse partielle à votre question. Dans le chapitre sur l'environnement, par exemple, on trouve une disposition sur l'harmonisation des règlements environnementaux, la reconnaissance mutuelle et d'autres moyens. Il y a aussi un article conçu pour empêcher une course vers le bas, comme on dit. L'Accord stipule que chaque partie doit s'assurer que des mesures confèrent un niveau élevé de protection environnementale.

Le sénateur Hervieux-Payette: La même situation s'appliquerait à la vente de types particuliers d'équipement dangereux où l'abaissement des normes de sécurité pourrait conférer un avantage concurrentiel à une entreprise sur une autre.

M. Wallace: Le paragraphe 5 de l'article 1505 stipule que:

Les Parties ne peuvent renoncer ou déroger de quelque façon, ni offrir de renoncer ou de déroger à leurs mesures environnementales en vue d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion, l'exploitation ou le maintien d'une entreprise sur leur territoire.

Le chapitre sur l'environnement a été négocié par les fonctionnaires du ministère de l'Environnement et je pense qu'ils étaient assez préoccupés par cette idée de «course vers le bas». Le paragraphe et d'autres dispositions sont conçus pour s'assurer que le processus d'harmonisation ne se traduit pas par une baisse du dénominateur commun.

M. von Finckenstein: Cette disposition se trouve tant dans le chapitre sur l'environnement que dans le chapitre sur les investissements, à l'article 610. Pour les fins d'investissement ou pour des fins environnementales, il ne peut pas y avoir de course vers le bas, c'est-à-dire que l'on ne peut pas supprimer les normes concernant la pollution pour attirer une industrie ou autre chose du genre.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je pense que c'est un bon départ. C'est une considération importante.

M. Wallace: J'aimerais aussi vous reporter au paragraphe 2 de l'article 1508 qui dit:

Dans l'harmonisation des mesures de protection de l'environnement, les Parties maintiennent les niveaux existants de protection de l'environnement et s'efforcent de les renforcer. Les Parties ne peuvent pas, par de telles mesures d'harmonisation, réduire les niveaux de protection de l'environnement.

C'est là une disposition relativement ferme et son objectif est d'établir clairement qu'il ne devrait pas y avoir de relâchement des normes environnementales en général.

Senator Hervieux-Payette: I agree with my colleague that transparency is the key to the success of the whole process. My concern relates to the function of the Auditor General and his ability to oversee adequately so that the public in general and our political leaders are well informed.

Senator Stewart: I have two questions of a different nature. My first question is a technical one. Clause 11 provides:

The Government of Canada shall pay its portion of the annual budget of the Secretariat referred to in Article 1603...

Then clause 14 states:

(1) The Governor in Council may, by order, appoint any person to fill any position that may be necessary or advisable, in the opinion of the Governor in Council, for carrying out the purposes of the Agreement.

Then there is provision for the paying of such person or persons.

Am I correct in assuming that these are not statutory expenditures as distinct from expenditures which would be included in the annual estimate process?

Mr. von Finckenstein: Once clause 11 becomes law, it will be a statutory expenditure.

Senator Stewart: So it would not be included in the money to be voted?

Mr. von Finckenstein: No.

Senator Stewart: Can we have an idea of how large an annual expenditure we are authorizing by this clause?

Mr. von Finckenstein: The federal proportion is set out in the agreement.

Senator Stewart: What about the amount?

Mr. Dimitrijevic: The budget for the first year of the secretariat was \$750,000. The federal share is 50 per cent, \$375,000. The second-year budget has the potential of going to a maximum of \$823,000, so the federal share will be \$411,500.

Senator Stewart: Would you turn now to the other clause, which is more speculative. We do not know how many persons or how much they will be paid under the proposed provisions of clause 14.

Mr. von Finckenstein: That is a sort of a "basket" appointment clause which is required for the functioning of the agreement. The agreement provides for the appointment of panels the parties of which will perform certain functions. For instance, we must appoint a screener who will look at private complaints to see whether they are valid before they can proceed to the dispute settlement process. That proposed section will cover such positions.

In most cases an attempt will be made to appoint somebody who is already on the government payroll. He or she will execute that duty in addition to the one already being undertaken, so there will be no additional cost. However, in those cases where there is

Le sénateur Hervieux-Payette: Je suis d'accord avec mon collègue pour dire que la transparence est la clé du succès de tout le processus. Ce qui m'inquiète, c'est la fonction du vérificateur général et sa capacité de veiller à ce que le public en général et nos chefs politiques soient bien informés.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser deux questions d'un autre ordre. Ma première question est d'ordre technique. L'article 11 dit:

Le gouvernement du Canada, conformément à l'annexe 1603.3 de l'Accord, paie sa quote-part du budget annuel de fonctionnement du Secrétariat visé à l'article 1603 de l'Accord.

Ensuite, à l'article 14, on dit:

1) Le gouverneur en conseil peut nommer les personnes à inscrire sur la liste de membres prévue à l'article 1705 de l'Accord.

Ensuite, il y a un article sur la rémunération de ces personnes.

Ai-je raison de supposer qu'il ne s'agit pas là de dépenses législatives distinctes des dépenses qui seraient incluses dans le processus budgétaire annuel?

M. von Finckenstein: Une fois que l'article 11 sera adopté, il s'agira d'une dépense législative.

Le sénateur Stewart: Qui ne sera donc pas incluse dans les crédits faisant l'objet d'un vote?

M. von Finckenstein: Non.

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous nous donner une idée de l'ampleur des dépenses annuelles que cet article autorise?

M. von Finckenstein: La quote-part du fédéral est établie dans l'Accord.

Le sénateur Stewart: Mais le montant?

M. Dimitrijevic: Pour la première année d'exploitation du Secrétariat, le budget a été de 750 000 \$. La quote-part du gouvernement fédéral est de 50 p. 100, donc de 375 000 \$. Le budget de la deuxième année pourrait aller jusqu'à 823 000 \$, donc la quote-part du gouvernement fédéral sera de 411 500 \$.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous maintenant passer à l'autre article qui a un caractère plus spéculatif? Nous ne savons pas combien de personnes il y aura ou combien d'argent il faudra dépenser en vertu des dispositions de l'article 14.

M. von Finckenstein: Il s'agit en sorte d'une disposition «générale» concernant les nominations qui est nécessaire pour le fonctionnement de l'Accord. L'Accord prévoit la nomination de groupes spéciaux dont les parties exercent certaines fonctions. Par exemple, nous devons nommer une personne chargée de faire la sélection des plaintes du secteur privé pour voir si elles sont valides avant de les soumettre au processus de règlement des différends. Cet article porte sur ces postes.

Dans la plupart des cas, on tentera de nommer quelqu'un qui est déjà sur la liste de paye du gouvernement. Cette personne exécutera cette fonction en plus de celles qu'elle exerce déjà, si bien qu'il n'y aura pas de coûts additionnels. Cependant, dans les

a necessity to bring somebody in who is not presently on the government payroll, this provision would allow the Governor in Council to fix the fees for such a person.

Senator Stewart: I do not want to vent my reserved wrath on the present witnesses, Mr. Chairman, the estimates process has become so unsatisfactory — and it is not entirely the fault of the executive government, it is more largely the fault of the House of Commons — that when we are asked to confer this kind of authority one becomes uneasy. However, I cannot ask you to cure that problem this morning.

Let me turn to another question. One gets two impressions from the agreement and the bill. One impression is that this is a very important initiative; the other is that we are dealing with minor irritations. I have just returned from seeing what is happening in the European Union where they are "perfecting the market." I do not think we would use that language, rather, I think we would say we are trying to "improve the market." Do we have any idea of the importance of this? How much distortion is there? What is the cost of the distortion under the prevailing regime? How much money will be saved by provincial governments? What is the potential effect upon investment in Canada of this improvement of the Canadian internal market?

Mr. Wallace: I do not think we have any definitive studies on the size of the barriers. There has been a number of attempts to make that assessment by royal commissions which have studied the economy. The most widely publicized estimate is \$7 billion, or one per cent of GDP, by the Canadian Manufacturers Association, which was made in the early 1990s before the Agreement on Internal Trade. In other studies people have concluded that the cost may be very much lower than that.

The kinds of activities that have traditionally been pinpointed in the economic analysis as contributing to these economic costs are things like preferential government procurement policies, and policies in the alcohol and beverages sector. Both of those areas have been addressed to a large extent through our international agreements and our Agreement on Internal Trade.

Most studies conclude that there is a lot of unquantifiable aspects to this problem that are difficult to get a handle on, and that one of the key costs of internal trade barriers is the restrictions they place on the ability of businesses to expand across the country and reach an efficient size so they can compete in international markets. That is something that I think everybody realizes is out there and is a very important aspect of what we are trying to get at. However, it is very difficult to get a precise quantitative estimate of what that barrier is costing the country.

Senator Angus: My question is addressed to you, Mr. von Finckenstein. Bill C-19, this present bill is the successor to C-88; is that correct?

cas où il sera nécessaire de désigner quelqu'un qui ne fait pas partie de la fonction publique, cette disposition permet au gouverneur en conseil de fixer sa rémunération.

Le sénateur Stewart: Je ne veux pas ventiler ma colère sur les témoins d'aujourd'hui, monsieur le président, le processus budgétaire est devenu tellement insatisfaisant — et ce n'est pas entièrement la faute de l'exécutif, mais plus celle de la Chambre des communes —, que lorsqu'on nous demande d'accorder ce genre de pouvoir, ça nous rend mal à l'aise. Cependant, je ne peux pas vous demander de régler le problème ce matin.

Permettez-moi de passer à une autre question. On a deux impressions en lisant l'Accord et le projet de loi. L'une est qu'il s'agit de deux mesures très importantes, l'autre est qu'il faut faire face à des irritants mineurs. Je reviens tout juste d'un voyage où j'ai constaté ce qui se passe au sein de l'Union européenne où l'on essaie de «perfectionner» le marché. Je ne crois pas que nous utiliserions ces termes, je pense plutôt que nous parlerions d'essayer «d'améliorer le marché». Avez-vous une idée de l'importance d'un tel travail? À quel point y a-t-il déformation dans ce cas-ci? Qu'est-ce qu'il en coûte dans le régime actuel? Quelles économies les gouvernements provinciaux réaliseront-ils? Quels seront les effets éventuels sur les investissements au Canada de l'amélioration du marché intérieur canadien?

M. Wallace: Je ne crois pas qu'il y ait d'études concluantes sur la taille des obstacles. À quelques reprises, des commissions royales ont tenté de faire cette évaluation et elles ont étudié l'aspect économique. L'estimation la plus connue est de 7 milliards de dollars, ou un pour cent du PIB, par l'Association des manufacturiers canadiens, qui a été réalisée au début des années 1990 avant la conclusion de l'Accord sur le commerce intérieur. Dans d'autres études, les gens en sont venus à la conclusion que les coûts pourraient être beaucoup plus bas que cela.

Le genre d'activités qui ont toujours été pointées du doigt dans les analyses économiques comme étant celles qui contribuent à ces coûts économiques sont des facteurs comme les politiques préférentielles d'achat des gouvernements et les politiques dans le secteur des alcools et des boissons. Nos accords internationaux et notre Accord sur le commerce intérieur s'intéressent largement à ces deux secteurs.

La plupart des études en viennent à la conclusion qu'il y a beaucoup d'aspects non quantifiables dans ce problème qui sont difficiles à saisir et que l'un des grands désavantages des obstacles au commerce intérieur, ce sont les restrictions qui empêchent les entreprises d'élargir leurs assises dans tout le pays et de prendre de l'expansion afin de pouvoir livrer concurrence sur les marchés internationaux. À mon avis, c'est là quelque chose que tout le monde réalise et qui est un aspect très important du problème que nous essayons de régler. Cependant, il est très difficile d'obtenir une estimation quantitative précise du coût qu'impliquent les obstacles au commerce dans notre pays.

Le sénateur Angus: Ma question s'adresse à vous, monsieur von Finckenstein. Le projet de loi C-19, le projet de loi actuel, succède au projet de loi C-88, n'est-ce pas?

The Chairman: Bill C-88, in other words, was this bill in the previous session?

Mr. von Finckenstein: Yes, it says so on the front page actually.

Senator Angus: I wanted to clarify the earlier questions I asked about the delay. I understand that Bill C-88 went through the legislative process to the committee stage and that many provinces objected strenuously to some of the onerous powers contained in the bill, particularly the enforcement provisions, and that, therefore, amendments were suggested. Then Parliament prorogued and, after prorogation, this bill was introduced, and this bill addresses those earlier concerns raised by the provinces. Am I correct in that?

Mr. von Finckenstein: You are correct. Clause 9 was amended from what was contained in Bill C-88 by deleting certain subparagraphs and adding sub-clause 3, which states that, for greater certainty, all of this has to be done in conformity with chapter 17 and, in particular, article 1710.

Senator Angus: The point I wanted to make was that in the case of Bill C-88 the provinces made known their objections to the legislation, whereas, with the revised bill, Bill C-19, no such objections have been forthcoming. Is that correct?

Perhaps Mr. Wallace should answer that question.

Mr. Wallace: Since the changes were made, we have not detected any degree of provincial opposition to that clause. It has been addressed at meetings of ministers. We felt that the changes that were made clarified, to a large extent, what was contained in the previous bill, and that the retaliatory powers apply only to the circumstances contemplated in the agreement. Those are quite restricted and narrowly circumscribe the actions that could be taken pursuant to that part of the proposed act. Since we have made the changes to make it even more crystal-clear that it is only within the circumstances of the agreement, we do not detect a significant continued opposition to this bill.

Senator Angus: In particular, is Quebec comfortable with it as far as you know?

Mr. Wallace: They have not sent us a letter saying they are comfortable, but they have not been continuing to press their case.

Senator Angus: My last question relates to the provisions in the bill which tend to confirm a denial of access to the courts in certain circumstances — I believe it is clause 5 — not only to parties to the agreement but to individuals. Some people, and I would not necessarily subscribe to these views, believe that the present government has a reprehensible tendency to deny access to the courts to the citizens of Canada. Could you explain the

Le président: En d'autres termes, le projet de loi C-88 était celui présenté à la session antérieure?

M. von Finckenstein: Oui, on le dit à la première page.

Le sénateur Angus: Je tenais à clarifier les questions que j'ai posées tout à l'heure au sujet des retards. Je sais que le projet de loi C-88 a franchi toutes les étapes du processus législatif, qu'il s'est rendu à l'étape du comité et que de nombreuses provinces se sont opposées fermement à certains des énormes pouvoirs qu'il conférait, plus particulièrement aux dispositions sur l'exécution et que, par conséquent, des amendements ont été proposés. Ensuite, le Parlement a été prorogé et après la prorogation, le projet de loi C-19 a été proposé et il porte sur les préoccupations antérieures soulevées par les provinces. Est-ce exact?

M. von Finckenstein: Tout à fait. On a amendé le contenu de l'article 9 par rapport à ce qu'il prévoyait dans le projet de loi C-88 en supprimant certains alinéas et en ajoutant l'alinéa 3 où il est dit qu'il demeure entendu que le pouvoir de prendre un décret doit être exercé dans les limites du chapitre 17 de l'Accord, particulièrement aux termes de l'article 1710.

Le sénateur Angus: Ce que je voulais dire, c'est que dans le cas du projet de loi C-88, les provinces ont fait connaître leur opposition à la mesure législative alors que dans le cas du projet de loi révisé C-19, on n'a pas entendu ces objections. Est-ce exact?

Peut-être M. Wallace devrait-il répondre à la question.

M. Wallace: Depuis que les changements ont été apportés, nous n'avons pas entendu d'opposition de la part des provinces à cet article. Une telle opposition a été soulevée aux réunions des ministres. Nous estimons que les changements que nous avons apportés clarifiaient, dans une grande mesure, ce que contenait l'ancien projet de loi, et que les pouvoirs de rétorsion s'appliquent seulement dans les circonstances prévues dans l'Accord. Il s'agit de pouvoirs très restreints et qui restreignent étroitement les mesures qui peuvent être prises en vertu de cette disposition du projet de loi. Puisque nous avons effectué les changements pour clarifier encore davantage les choses et dire que ces pouvoirs pouvaient être invoqués seulement dans les circonstances décrites dans l'Accord, nous ne décelons pas d'opposition importante et constante au projet de loi.

Le sénateur Angus: En particulier, est-ce que le Québec est d'accord pour ce que vous en savez?

M. Wallace: Le Québec ne nous a pas fait parvenir de lettre disant qu'il était d'accord, mais ses représentants n'ont pas continué d'exercer leurs pressions.

Le sénateur Angus: Ma dernière question porte sur les dispositions du projet de loi qui tendent à confirmer qu'on refuse l'accès aux tribunaux dans certaines circonstances — je crois que c'est à l'article 5 —, non seulement aux parties à l'Accord, mais aux particuliers. Certaines personnes, et je ne suis pas nécessairement d'accord avec elles, croient que le gouvernement actuel a la fâcheuse manie de refuser l'accès aux tribunaux aux citoyens du

purport of the clause which touches on that and the extent to which there is a denial?

Mr. von Finckenstein: Clause 5 is what you are talking about. The first part says you cannot bring an action under clauses 9 or 11 without the consent of the Attorney General. Clause 9 is the retaliation clause; and clause 11 is the annual budget appropriation. Basically the agreement provides that, if there is to be enforcement, it is between the parties and, in the ultimate event, it will be by retaliation between the parties. Under this clause basically the parties have agreed that a private individuals cannot avail themselves of the right to retaliate against a provincial government. Nothing should be read into this and, for greater certainty, we say here that it cannot be done unless the Attorney General consents. The same applies in terms of the annual budget. It basically means that a province cannot sue the federal government if it does not pay its contribution to the secretariat, nor can a private party.

The second part deals with the exception under Part B of chapter 17, which relates to a private party. There is nothing in this agreement that gives a private party a right of action because the agreement is an intergovernmental agreement, it does not create any private rights, and no court should read them into it. Again, it carries out the intent of the parties when entering this agreement. This is an intergovernmental agreement, it does not create any rights for a private party per se, it is through the government, except in chapter 17, Part B, where a private right arises.

Senator Angus: I appreciate that clarification. Just for the record, can you give this committee comfort and tell us that, as counsel from the Department of Justice, from a constitutional law point, that you and the other attorneys are comfortable that this legislation does not breach any rules of natural justice or constitutional rights of access to the courts?

Mr. von Finckenstein: Any legislation that the Department of Justice drafts has to go through an internal filter. In the first filtering process, it has to be examined in terms of compliance with the Constitution and with the Charter, and this has been done in this case.

The Chairman: Mr. Dimitrijevic, when do you expect your first annual report to be ready?

Mr. Dimitrijevic: I believe the agreement was that it has to be filed 60 days after year end, so it should be ready in the near future.

The Chairman: Year end being the fiscal year end?

Mr. Dimitrijevic: Yes, it is the fiscal year end.

The Chairman: So you will do it some time this summer?

Mr. Dimitrijevic: Yes.

The Chairman: Mr. Wallace, you are the senior federal official on this file. Is that correct?

Canada. Pouvez-vous expliquer l'objectif de l'article qui porte sur cette question et nous dire dans quelle mesure il y a refus d'accès aux tribunaux?

M. von Finckenstein: Vous parlez de l'article 5. Dans la première partie, on dit que le droit de poursuite en vertu des articles 9 ou 11 ne peut être exercé qu'avec le consentement du procureur général du Canada. L'article 9 est l'article sur les pouvoirs de rétorsion et l'article 11 concerne le budget annuel. En gros, l'Accord prévoit que s'il doit être appliqué, cela doit se faire entre les parties et que, ultimement, il y aura mesure de rétorsion entre les parties. En vertu de cet article, les parties ont accepté qu'un particulier ne puisse se prévaloir du droit d'exercer des mesures de rétorsion contre un gouvernement provincial. Il n'y a pas d'autre interprétation et, pour plus de sécurité, le projet de loi précise que cela ne peut être fait sans l'accord du procureur général. La même chose s'applique pour le budget annuel. Cela veut dire fondamentalement qu'une province ne peut pas intenter de poursuites contre le gouvernement fédéral s'il ne paie pas sa quote-part au Secrétariat, pas plus qu'un particulier ne peut le faire.

La deuxième partie concerne l'exception à la partie B du chapitre 17 qui porte sur les particuliers. Rien dans l'Accord ne donne à un particulier le droit d'intenter des poursuites parce que l'Accord est un accord intergouvernemental, il ne confère aucun droit aux particuliers, et aucun tribunal ne doit l'interpréter autrement. Là encore, on décrit l'intention des parties lorsqu'elles ont conclu cet accord. Il s'agit d'un accord intergouvernemental qui ne confère aucun droit aux particuliers en soi et c'est en s'adressant au gouvernement, sauf en recourant à la partie B du chapitre 17, que les droits d'un particulier sont accordés.

Le sénateur Angus: Je vous remercie de cette clarification. Pour les fins du compte rendu, pouvez-vous rassurer le comité et nous dire que, en tant que conseiller juridique du ministère de la Justice, du point de vue constitutionnel, vous et les autres avocats êtes convaincus que le projet de loi n'enfreint pas les règles de justice naturelle ou les droits constitutionnels d'accès aux tribunaux?

M. von Finckenstein: Toutes les lois que le ministère de la Justice rédige doivent être soumises à un «filtre interne». Dans le premier processus de filtrage, le projet de loi est examiné pour voir s'il est conforme à la Constitution et à la Charte, et cela a été fait dans ce cas-ci.

Le président: Monsieur Dimitrijevic, quand croyez-vous que votre premier rapport annuel sera prêt?

M. Dimitrijevic: Je crois que l'on s'est entendu pour dire qu'il devait être déposé 60 jours après la fin de l'année, donc très prochainement.

Le président: Par fin de l'année, vous voulez dire fin de l'exercice financier?

M. Dimitrijevic: Oui, c'est exact.

Le président: Donc ce sera cet été.

M. Dimitrijevic: Oui.

Le président: Monsieur Wallace, vous êtes le haut fonctionnaire fédéral chargé de ce dossier. N'est-ce pas?

Mr. Wallace: I am the internal trade representative, who is responsible for coordinating the federal activities under the agreement.

The Chairman: Given the nature of the discussion, which focused as much on the policy as on the success of its implementation, that Mr. Wallace and Mr. Dimitrijevic can probably expect an invitation from this committee in the fall to come back and discuss your unexpurgated annual report and a number of the issues related to the policy and its substance, rather than the legality of the matter. Perhaps you should take that as notice. We will be in touch with you in the fall.

Since there are no further questions of the witness may I assume we can report the bill back to the Senate without amendment?

Senator Stewart: I have no problem with that, and I do not think that I have any uneasiness, in this particular instance, with clause 9(1)(b), but I do hope that in our report to the Senate we point out that this is a very extensive power which has been delegated by the Parliament of Canada to the Government of Canada, that is, the right to modify or suspend the application of any federal law with respect to the province within the circumstances. That is almost a constitutional matter, and I think we ought to alert the Senate to the fact that we are aware that this is a very heavy delegation of legislative authority by the Parliament to the executive government.

The Chairman: We will do that. We will not report the bill today, we will report it at the beginning of next week. I will draft some comments along that line and go over them with you before we report the bill.

Mr. von Finckenstein: On that point, senator, just to underline, subclause 9(3) states it has to be in accordance with chapter 17, article 1710 which is a reaffirmation of the constitutional powers. It states that anything you do has to be within constitutional limits. Clause 9(3) makes specific reference to that.

Senator Stewart: Of course we understand that.

The Chairman: Thank you, gentlemen.

M. Wallace: Je suis le représentant du commerce intérieur chargé de coordonner les activités fédérales en vertu de l'Accord.

Le président: Compte tenu de la nature de la discussion qui a porté autant sur la politique que sur le succès de sa mise en oeuvre, MM. Wallace et Dimitrijevic peuvent probablement s'attendre à recevoir une invitation de notre comité à l'automne pour revenir discuter de votre rapport annuel intégral et d'un certain nombre de questions relatives à la politique et au fond de la politique, plutôt qu'aux aspects juridiques. Peut-être devriez-vous en prendre note. Nous allons communiquer avec vous deux à l'automne.

Puisqu'il n'y a pas d'autres questions à poser aux témoins, puis-je supposer que l'on peut faire rapport du projet de loi au Sénat sans amendement?

Le sénateur Stewart: Je suis tout à fait d'accord, et je ne crois pas être gêné, dans ce cas précis, par l'alinéa 9(1)b), mais j'espère vraiment que dans notre rapport au Sénat, nous soulignerons que dans le projet de loi, le Parlement du Canada confère des pouvoirs énormes au gouvernement du Canada, c'est-à-dire qu'il lui donne le droit de modifier ou de suspendre l'application de toute loi fédérale concernant une province dans les circonstances. Il s'agit presque d'une question constitutionnelle, et je pense que nous devons prévenir le Sénat du fait que nous sommes conscients que le gouvernement délègue ici à l'exécutif des pouvoirs législatifs très étendus.

Le président: Nous le ferons. Nous ne ferons pas rapport du projet de loi aujourd'hui, mais au début de la semaine prochaine. Je vais rédiger certaines observations en conséquence et je les étudierai avec vous avant de faire rapport du projet de loi.

M. von Finckenstein: À ce sujet, sénateur, je tiens à vous dire que le paragraphe 9(3) stipule que le pouvoir de prendre un décret ne peut être exercé qu'en vertu du chapitre 17 de l'article 1710 qui est une réaffirmation des pouvoirs constitutionnels. On dit que tout doit se faire dans les limites de la Constitution. Le paragraphe 9(3) fait précisément référence à cela.

Le sénateur Stewart: Bien sûr, nous comprenons cela.

Le président: Merci, messieurs.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Industry Canada:

Konrad von Finckenstein, Q.C., ADM (Business Law) and
Counsel to the Department of Industry;

Tom Wallace, Director General, Internal Trade, Consultations
and Federal-Provincial Relations.

From the Internal Trade Secretariat:

André Dimitrijevic, Executive Director

Du ministère d'Industrie Canada:

Konrad von Finckenstein, c.r., SMA (Droit des affaires) et
conseiller juridique auprès du ministère de l'Industrie;

Tom Wallace, directeur général, Commerce intérieur,
Consultations et relations fédérales-provinciales.

Du Secrétariat du commerce intérieur:

André Dimitrijevic, directeur exécutif.

CA1
YC 11
-B18



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Thursday, June 20, 1996

Issue No. 6

First and Only Proceedings on:
Bill C-36, An Act to amend the Income Tax Act,
the Excise Act, the Excise Tax Act, the Office
of the Superintendent of Financial Institutions Act,
the Old Age Security Act and the Canada
Shipping Act.

INCLUDING:
THE SIXTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-36)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le jeudi 20 juin 1996

Fascicule n° 6

Première et seule séance concernant:
Projet de loi C-36, Loi modifiant la Loi de l'impôt
sur le revenu, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe
d'accise, la Loi sur le Bureau du surintendant
des institutions financières, la Loi sur la sécurité
de la vieillesse et la Loi sur la marine marchande
du Canada.

Y COMPRIS:
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-36)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	St. Germain, P.C.
Kelleher, P.C.	Simard
Kenny	Stewart
Kolber	Taylor

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Perrault. (June 20, 1996)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	St. Germain, c.p.
Kelleher, c.p.	Simard
Kenny	Stewart
Kolber	Taylor

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Perrault. (Le 20 juin 1996)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, June 19, 1996:

Second reading of Bill C-36, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, the Old Age Security Act and the Canada Shipping Act.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Petten, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 19 juin 1996:

Deuxième lecture du projet de loi C-36, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur la marine marchande du Canada.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose, appuyée par l'honorable sénateur Petten, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., propose, appuyée par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 20, 1996
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:05 a.m. in Room 505, Victoria Building.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Stewart and Taylor. (5)

Other senator present: The Honourable Senator Grimard.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Finance:

Mr. Len Farber, Director, Legislation, Tax Policy Branch;

Mr. Dan MacIntosh, Legislation Coordinator, Tax Policy Branch;

Mr. Gérard Lalonde, Chief, Tax Policy Branch.

From the Canadian Advanced Technology Association:

Ms Shirley-Anne George, Executive Director (Ottawa);

Ms Debbie Weinstein, Member, Board of Directors.

On a motion by Senator Stewart, it was agreed — THAT Senator Austin act as Chairman for this day's meeting.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, 19, 1996, the Committee Proceeded to study Bill C-36, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, the Old Age Security Act and the Canada Shipping Act.

Mr. Farber from the Department of Finance made an opening statement and then, along with Mr. MacIntosh, answered questions.

Ms Shirley-Anne George from the Canadian Advanced Technology Association made an opening statement and answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-36 be adopted and reported to the Senate without amendment, but with an observation.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 20 juin 1996
(12)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, dans la salle 505 de l'édifice Victoria.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Austin, c.p., Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Stewart et Taylor. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grimard.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère des Finances:

M. Len Farber, directeur, Législation, Direction de la politique de l'impôt;

M. Dan MacIntosh, coordonnateur de la législation, Direction de la politique de l'impôt;

M. Gérard Lalonde, chef, Direction de la politique de l'impôt.

De l'Association canadienne de technologie de pointe:

Mme Shirley-Anne George, directeur exécutif (Ottawa);

Mme Debbie Weinstein, membre, conseil d'administration.

Sur une proposition du sénateur Stewart, il est convenu — QUE le sénateur Austin préside la séance.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 19 juin 1996, le comité entreprend l'étude du projet de loi C-36, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur la marine marchande du Canada.

M. Farber, du ministère des Finances, fait une déclaration et, de concert avec M. MacIntosh, répond aux questions.

Mme Shirley-Anne George, de l'Association canadienne de technologie de pointe, fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu — QUE le projet de loi C-36 soit adopté et que le comité en fasse rapport au Sénat sans amendement, mais avec une observation.

At 12:00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À midi, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY June 20, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-36, An Act to amend the Income Tax Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, the Old Age Security Act and the Canada Shipping Act, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Wednesday, June 19, 1996, and now reports the same without amendment, but with the following observation:

The Committee wishes to note that it will call relevant Departments to appear before the Committee to hear how those Departments are dealing with issues raised concerning the administration of scientific research and experimental development tax credits.

Respectfully submitted,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 20 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-36, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur la marine marchande du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 19 juin 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec l'observation suivante:

Le comité fait remarquer qu'il convoquera les ministères concernés pour savoir quelles mesures ces ministères prennent à l'égard des questions soulevées concernant la gestion des crédits d'impôt au titre de la recherche scientifique et du développement expérimental.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 20, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-36, to amend the Income Tax Act, the Excise Act, the Excise Tax Act, the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, the Old Age Security Act and the Canada Shipping Act, met this day, at 11:00 a.m., to give consideration to the bill.

Senator Jack Austin (*Acting Chairman*) in the Chair.

[English]

The Acting Chairman: Honourable senators, our first witnesses are officials from the Department of Finance.

Mr. Len Farber, Director, Legislation, Tax Policy Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, it is a pleasure to appear in front of this committee to talk about Bill C-36. As you are aware, this bill implements the income tax measures that were announced in the budget of February 27, 1995. The legislation before you this morning has been released in draft form. Draft legislation following the February 27, 1995 budget was first released July 19, 1995. Regulations pursuant to measures in this bill were also released and the draft formed a comprehensive ways and means motion tabled in the House on December 13, 1995. As a result, this legislation has been out in the public domain, has benefited from the input of taxpayers in general, and certain concerns that have been brought to our attention are reflected herein.

The bill can generally be broken down according to measures in two fairly distinct areas. Those measures will increase fairness and tighten up the tax system and there are other measures relating to tax rate increases.

Mr. Chairman, I will give you a brief synopsis of the major items, starting with the measure on the tax deferral of business income. Professionals and other business persons could defer taxation on business income by simply choosing an off-calendar fiscal period. This budget alters that and places everyone on a calendar year basis. The legislation provides a 10-year phase-in period to bring in the amount that had been deferred over that period of time.

Following the budget, there were consultations regarding the mandatory year end. Some professionals and business people were making the case that off-calendar year-ends were required for business purposes. An alternative taxation method in this bill allows people to pick an off-calendar year-end, but they have to pay the notional tax equivalent to year-end, being December 31. They have the option of going to an off-calendar year-end, but also dealing with the deferral of tax at the same time.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 20 juin 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le projet de loi C-36, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'accise, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur la marine marchande du Canada, se réunit aujourd'hui, à 11 heures, pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Jack Austin (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président suppléant: Honorables sénateurs, nos premiers témoins sont des fonctionnaires du ministère des Finances.

M. Len Farber, directeur, Législation, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances: Monsieur le président, je suis heureux de comparaître devant le comité pour parler du projet de loi C-36. Comme vous le savez, ce projet de loi met en oeuvre des mesures fiscales annoncées dans le budget du 27 février 1995. Le projet de loi que vous avez devant vous ce matin a été rendu public sous forme d'avant-projet le 19 juillet 1995. Les règlements découlant des mesures contenues dans le projet de loi ont été rendus publics eux aussi et l'avant-projet a fait l'objet d'une motion de voies et moyens exhaustive qui a été déposée à la Chambre le 13 décembre 1995. Par conséquent, le projet de loi est du domaine public, les contribuables en général ont pu y réagir, et certaines préoccupations qui ont été portées à notre attention y sont prises en considération.

On peut diviser le projet de loi en fonction des mesures prises dans deux domaines distincts. Il y a des mesures qui resserreront le régime fiscal et en renforceront l'équité et d'autres mesures relatives aux hausses des taux d'imposition.

Monsieur le président, je vais vous présenter un bref résumé des principales mesures, à commencer par celle qui touche au report de l'impôt sur le revenu d'entreprise. Les professionnels et d'autres gens d'affaires pouvaient reporter l'impôt sur le revenu d'entreprise simplement en choisissant un exercice qui ne correspondait pas à l'année civile. Le budget modifie cette disposition et oblige tous les contribuables à déclarer leur revenu en fonction de l'année civile. Le projet de loi prévoit une application progressive sur dix ans pour éliminer durant cette période le montant qui a été reporté.

Après le budget, le gouvernement a consulté les contribuables au sujet de la fin d'exercice obligatoire. Certains professionnels et gens d'affaires ont fait valoir que leurs activités commerciales exigeaient que leur exercice ne coïncide pas avec l'année civile. Une autre méthode de calcul du revenu est proposée dans le projet de loi et permet de choisir un exercice qui ne correspond pas à l'année civile, à condition de verser l'équivalent théorique de l'impôt à la fin de l'exercice, soit le 31 décembre. On peut choisir un exercice qui ne correspond pas à l'année civile tout en évitant le report d'impôt.

As well, this bill has a new measure in it, the film tax credit, which replaces the former tax shelter, capital cost allowance system that was available for Canadian feature film productions. Under the capital cost allowance system, the Canadian feature film production system was a tax shelter type of mechanism sold to investors through a number of different middlemen.

The bulk of the incentive measures were actually taken off the top by the investors and these middlemen or these promoters, such that there was very little left to go into the actual production of the film. The former capital cost allowance mechanism for Canadian feature films is being replaced by this film tax credit, which will be a direct incentive measure for the producers of these films. The dollars will go right into the production. The credit itself will be 25 per cent of qualifying labour expenditures up to 48 per cent of the cost of the film, for a net credit equal to 12 per cent of the cost of the film.

This measure has been applauded by the film production industry in Canada. They have been working through their associations with the department over a number of years, and I think it is a very welcome incentive for the production of Canadian films in Canada.

As well, this bill deals with the issue of family trusts. You will recall the numerous newspaper articles and issues over the last number of years dealing with the 21-year rule and preferred beneficiary elections, and the controversy surrounding the extension of that 21-year rule. This bill deals with those two issues. First, the election to defer the 21-year rule is eliminated. For trusts which have already elected to defer the 21-year rule, there will be a deemed disposition of trust assets at fair market value on January 1, 1999. In addition, the preferred beneficiary election will be restricted to disabled beneficiaries, but other than in that area it will be eliminated.

As well, Mr. Chairman, this bill deals with retirement savings issues. The 1995 budget took action to ensure that the fiscal cost of tax assistance for retirement savings is shared fairly. The contribution limit for registered retirement savings plans is being reduced to \$13,500 for this year and next, and will rise incrementally to \$15,500 in 1999. The limit for contributions to money purchase registered pension plans is also being reduced to \$13,500, and it, too, will rise to \$15,500 over time.

These changes, Mr. Chairman, are designed to bring the limits closer to the original pension reform targets of providing tax assistance on earnings up to two-and-one-half times the average wage. They will only impact in real terms on individuals earning over \$75,000 a year in annual income. In addition, this bill restricts the over-contribution limit to RRSPs, reducing it from \$8,000 to \$2,000. The leeway can be through inadvertence or otherwise, but the limit will be \$2,000.

Le projet de loi comporte une nouvelle mesure, le crédit d'impôt pour production cinématographique canadienne, qui remplace l'ancien abri fiscal fondé sur la déduction pour amortissement applicable aux longs métrages canadiens. Dans le régime de la déduction pour amortissement, la déduction pour production de longs métrages canadiens était un abri fiscal vendu aux investisseurs par divers intermédiaires.

La plus grande partie de ce stimulant fiscal profitait aux investisseurs et aux intermédiaires ou aux promoteurs, de sorte qu'il ne restait plus grand-chose pour la production du film proprement dite. L'ancien mécanisme de déduction pour amortissement applicable aux longs métrages canadiens est remplacé par le crédit d'impôt pour production cinématographique, qui sera un stimulant direct à l'intention des producteurs de films. Les fonds iront directement à la production. Le crédit correspondra à 25 p. 100 des traitements et salaires admissibles, jusqu'à concurrence de 48 p. 100 du coût de la production, ce qui donne un crédit net égal à 12 p. 100 du coût du film.

Cette mesure a été accueillie très favorablement par l'industrie cinématographique canadienne. L'industrie a travaillé avec le ministère, par l'entremise de ses associations, durant quelques années, et je pense que c'est un stimulant très utile pour la production de films canadiens au Canada.

Le projet de loi prévoit aussi des dispositions sur les fiducies familiales. Vous vous souviendrez des nombreux articles parus dans les journaux ces dernières années au sujet de la règle de 21 ans et des choix faits par les bénéficiaires privilégiés, ainsi que de la controverse entourant la prorogation de la règle de 21 ans. Le projet de loi règle ces deux problèmes. Premièrement, le mécanisme qui permettait de différer l'application de la règle de 21 ans est supprimé. Pour les fiducies qui ont déjà choisi de reporter l'application de cette règle, il y aura une disposition réputée des actifs de la fiducie à la juste valeur marchande le 1^{er} janvier 1999. De plus, le choix fait par les bénéficiaires privilégiés se limitera aux bénéficiaires handicapés. Pour tous les autres, il sera supprimé.

Monsieur le président, le projet de loi traite aussi de l'épargne-retraite. Le budget de 1995 contenait des mesures visant à ce que le coût fiscal de l'aide fiscale à l'épargne-retraite soit partagé équitablement. Le plafond de cotisation applicable aux régimes enregistrés d'épargne-retraite est ramené à 13 500 \$ cette année et l'an prochain, avant d'augmenter graduellement de manière à atteindre 15 500 \$ en 1999. Le plafond de cotisation applicable aux régimes à cotisations déterminées est ramené lui aussi à 13 500 \$ et il sera également porté à 15 500 \$ avec le temps.

Ces changements, monsieur le président, visent à rapprocher les plafonds de l'objectif de la réforme des pensions qui consistait à fournir une aide fiscale pour un revenu représentant jusqu'à deux fois et demie le salaire moyen. Ils n'auront une incidence réelle que sur les contribuables qui gagnent plus de 75 000 \$ par année. De plus, le projet de loi limite les cotisations excédentaires aux REER et les ramène de 8 000 \$ à 2 000 \$. L'excédent peut s'être produit par inadvertance ou pour d'autres raisons, mais il ne peut dépasser 2 000 \$.

The next item is retiring allowance roll-overs. The limit on how much retiring allowance an individual can roll into an RRSP is to be frozen at what it would have been at the end of 1995. In addition there is a measure in this bill dealing with donations of ecologically sensitive land. The 20 per cent limitation on charitable donations in any particular year will be lifted with respect to donations of ecologically sensitive land, so that any capital gain that would accrue in respect of a donation of that kind of land will be fully absorbed by the amount of the donation and not restricted to the 20 per cent limitation.

Mr. Chairman, there are measures in this bill dealing with scientific research and experimental development to ensure that the government support for this vital activity is effectively targeted. It deals with contract payments to third parties. It also contains amendments to the investment tax credit provisions which restrict qualified expenditures on which investment tax credits can be earned.

In addition, this bill contains measures dealing with joint and several liability with respect to protecting collection of source deductions and similar withholdings made for income tax, Canada pensions and unemployment insurance purposes. It will ensure that third parties who influence how cheques with respect to those source deductions are cleared through a bank or other financial institution will be joint and severally liable for those amounts in the same way that directors may be.

In addition, the bill contains measures dealing with the old age security benefits. Beginning in July of 1996, tax can be withheld when old age security benefits are paid out. This measure will facilitate the recovery of old age security benefits for high income seniors by eliminating the situation of having to repay them at tax filing time. As well, recipients who are no longer resident in Canada will not be able to escape the recovery of the old age security benefits.

Mr. Chairman, the measures I have described to you increase the fairness and tighten up the tax system. There are also a number of tax rate increases applicable in the corporate sector. There will be an additional 6.66 per cent tax on investment income of Canadian-controlled private corporations. This will bring the corporate tax rate applying to investment income closer in line with the top personal tax rate and therefore reduce any tax deferral opportunities. Bill C-36 also increases the corporate surtax from 3 per cent to 4 per cent of basic federal corporate tax, which will generate additional annual revenues of \$115 million to \$120 million from the corporate sector.

In addition, the large corporations tax is increased from 0.2 per cent to 0.225 per cent, generating further corporate revenues of approximately \$150 million a year. As you know, this LCT, large corporations tax, which was introduced in 1989, applies to all corporations having capital in excess of \$10 million. Also, a 12 per cent temporary surcharge is being levied on the

La prochaine mesure porte sur le transfert en franchise d'impôt d'une allocation de retraite. Le plafond sur le montant de l'allocation de retraite qu'un contribuable peut transférer à un REER sera bloqué au montant qu'il aurait atteint à la fin de 1995. De plus, le projet de loi contient une disposition sur les dons de terres écosensibles. Le plafond de déduction de 20 p. 100 sur les dons de bienfaisance effectués dans une année en particulier sera éliminé pour les dons de terres écosensibles, afin que tout gain en capital réalisé à l'égard d'un don de ce genre soit pleinement absorbé par le montant du don et ne se limite pas au plafond de 20 p. 100.

Monsieur le président, le projet de loi contient des dispositions relatives à la recherche scientifique et au développement expérimental, afin que l'appui accordé par le gouvernement à cette activité vitale soit bien ciblé. Il prévoit des dispositions concernant les paiements contractuels à des tiers. Il contient aussi des modifications aux dispositions relatives au crédit d'impôt pour investissement qui limitent les dépenses admissibles sur lesquelles les contribuables peuvent obtenir des crédits d'impôt pour investissement.

En outre, le projet de loi contient des mesures relatives à la responsabilité solidaire visant à protéger la perception des retenues à la source et de retenues semblables aux fins de l'impôt sur le revenu, du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-chômage. Il fera en sorte que les tiers qui ont une influence sur la façon dont les chèques relatifs à ces retenues sont compensés par une banque ou une autre institution financière soient solidairement responsables de ces montants, au même titre que les administrateurs.

De plus, le projet de loi contient des mesures relatives aux prestations de sécurité de la vieillesse. À partir de juillet 1996, l'impôt pourra être retenu sur les prestations de vieillesse lorsqu'elles sont versées. Cette mesure facilitera le recouvrement des prestations de sécurité de la vieillesse des contribuables à revenu élevé, qui n'auront plus à les rembourser lorsqu'ils produisent leur déclaration d'impôt. De plus, les bénéficiaires qui ne résident plus au Canada ne pourront plus échapper au recouvrement des prestations de sécurité de la vieillesse.

Monsieur le président, les mesures que je vous ai décrites resserrent le régime fiscal et en renforcent l'équité. Il y a aussi quelques majorations des taux d'imposition applicables aux sociétés. Il y aura une surtaxe de 6,66 p. 100 sur le revenu de placement des sociétés privées sous contrôle canadien. Cette majoration rapprochera le taux de l'impôt des sociétés sur le revenu de placement du taux d'imposition le plus élevé sur le revenu des particuliers, ce qui réduira les possibilités de report d'impôt. Le projet de loi C-36 porte aussi la surtaxe des sociétés de 3 à 4 p. 100 de l'impôt fédéral de base sur le revenu des sociétés, ce qui rapportera tous les ans de 115 à 120 millions de dollars supplémentaires en recettes tirées des sociétés.

De plus, le taux de l'impôt des grandes sociétés est porté de 0,2 à 0,225 p. 100, ce qui rapportera chaque année environ 15 millions de dollars supplémentaires en recettes tirées des sociétés. Comme vous le savez, l'impôt des grandes sociétés, qui a été créé en 1989, s'applique à toutes les sociétés dont le capital dépasse 10 millions de dollars. De plus, une surtaxe temporaire

capital tax paid by banks and other large deposit-taking institutions under Part VI of the Income Tax Act, and that will be applicable between budget day, February 26, 1995 and October 31, 1996.

That, Mr. Chairman, is a quick overview of the major measures included in Bill C-36. My colleagues and I are here to answer any questions that you and your colleagues may have.

Senator Hervieux-Payette: Will the old age pension benefit be removed from the Canada Pension Plan cheque? What is the mechanism?

Mr. Farber: The old age benefit is not part and parcel of the Canada Pension Plan benefit. They are two separate cheques.

Senator Hervieux-Payette: I know. Which one will be affected?

Mr. Farber: The old age pension cheque. Until now, people earning in excess of \$53,215 had a portion of their old age pension cheque clawed back at tax filing time. Depending on your income level in the previous year, effective July 1 your cheque will be reduced by the appropriate amount. If your income is in excess of \$84,000, you will not be receiving the old age benefit after July 1. If your income is between \$53,000 and \$84,000, you will receive only a part of it. Therefore, what you would have repaid at tax filing time, you will no longer receive in the first instance. Those under the \$54,000 mark will receive the benefit as they received it before.

Senator Hervieux-Payette: What do they do for the rest of their income tax? Do they pay every three months? Do they have a quarterly remittance plan?

Mr. Farber: They have quarterly instalments for income that they receive. If there is employment income, it is obviously held back at source. If they have investment income, they are subject to quarterly instalments which they will continue to make. The instalment base has not changed.

Senator Hervieux-Payette: I do not know the amounts because I am not collecting yet. Let us presume that a senior is earning \$350 a month over the \$54,000 a year. How much of a cut would there be on \$350? Does this mean that they will receive half of it, or none of it?

Mr. Farber: If he is over, he will be cut back by a proportion of that income up to \$84,000. The reduction will depend on how much they were over in the previous year. It could be 10 per cent, 15 per cent, half, depending on what their income structure is. That amount does not get included in the instalment base, so the calculation is not difficult.

Senator Hervieux-Payette: It is adjusted on the basis of the income tax form filed in the previous year.

Mr. Farber: Yes.

Senator Hervieux-Payette: Have you had any major complaints since it has been put in place?

de 12 p. 100 est perçue sur l'impôt sur le capital des banques et des autres grandes institutions de dépôt visé par la partie IV de la Loi de l'impôt sur le revenu, entre la date du budget, soit le 26 février 1995, et le 31 octobre 1996.

Voilà, monsieur le président, un bref aperçu des grandes mesures prévues dans le projet de loi C-36. Mes collègues et moi-même sommes ici pour répondre à toutes les questions que vous et vos collègues voudrez nous poser.

Le sénateur Hervieux-Payette: La pension de vieillesse sera-t-elle enlevée du chèque du Régime de pensions du Canada? Quel est le mécanisme?

M. Farber: La pension de vieillesse ne fait pas partie de la prestation du Régime de pensions du Canada. Il y a deux chèques séparés.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je sais. Lequel sera touché?

M. Farber: Le chèque de pension de vieillesse. Jusqu'ici, les gens qui gagnaient plus de 53 215 \$ par année devaient rembourser une partie de leur pension de vieillesse lorsqu'ils produisaient leur déclaration d'impôt. Selon le niveau du revenu l'année précédente, à compter du 1^{er} juillet, le chèque sera réduit du montant pertinent. Si le revenu dépasse 84 000 \$, il n'y aura plus de chèque de pension de vieillesse après le 1^{er} juillet. Si le revenu se situe entre 53 000 \$ et 84 000 \$, une partie seulement de la pension sera versée. Par conséquent, ce qui aurait été remboursé lors de la production de la déclaration d'impôt ne sera plus versé. Les contribuables dont le revenu est inférieur à 54 000 \$ continueront de recevoir la pension comme avant.

Le sénateur Hervieux-Payette: Que font-ils pour le reste de leur impôt sur le revenu? Doivent-ils payer l'impôt tous les trois mois? Ont-ils un programme d'acomptes trimestriels?

M. Farber: Ils versent des acomptes trimestriels sur le revenu qu'ils reçoivent. S'il y a un revenu d'emploi, l'impôt est évidemment retenu à la source. S'ils ont un revenu de placement, ils doivent verser des acomptes trimestriels comme ils le faisaient auparavant. La base des acomptes n'a pas changé.

Le sénateur Hervieux-Payette: Je ne connais pas les montants parce que je ne reçois pas encore de pension. Supposons qu'une personne âgée gagne 350 \$ par mois en plus des 54 000 \$ par année. Quel montant serait retranché de ces 350 \$? Recevra-t-elle la moitié ou rien du tout?

M. Farber: Au-dessus du seuil, un pourcentage sera retranché en fonction du niveau du revenu, jusqu'à concurrence de 84 000 \$. La réduction dépend de l'excédent l'année précédente. Elle pourrait être de 10 p. 100, de 15 p. 100, de la moitié, selon la structure du revenu. Ce montant n'est pas inclus dans la base des acomptes, alors le calcul n'est pas difficile.

Le sénateur Hervieux-Payette: Il est ajusté en fonction de la déclaration d'impôt produite l'année précédente.

M. Farber: Oui.

Le sénateur Hervieux-Payette: Avez-vous reçu des plaintes importantes depuis la mise en place de ce mécanisme?

Mr. Farber: Not to my knowledge. As I say, it only really impacts at 100 per cent for those senior citizens who have income in excess of \$84,000. Frankly, to the extent that the issue has been raised at all, it is more one of relief. Seniors were finding it a little unusual receiving the cheque and having to worry about paying it back at tax time.

The view was, why give it to me in the first place? So certainly for the high income individuals, it could be viewed as removing an administrative issue that they will no longer have to deal with. There is no impact whatsoever for those below the \$54,000 level, so it really is a high income issue that is being dealt with, we believe, in a very appropriate way, and there has been precious little discussion about that.

Senator Hervieux-Payette: So above \$84,000, they receive zero cheque. What is the percentage of seniors earning between \$54,000 and \$84,000? Is it 5 per cent, 3 per cent of seniors?

Mr. Farber: Mr. Chairman, I do not have the percentage with me at the moment. Suffice it to say it is very small.

Senator Hervieux-Payette: How much were you intending to collect — \$10 million, \$50 million?

Mr. Farber: It is really not a question of collecting more. The government got the money back anyway through the clawback. It was just a question of timing. So, in this instance they are getting it back a little earlier and, at the same time, removing an administrative burden for those people who had to account for it at tax time.

Senator Hervieux-Payette: You are sure you will collect from those who are living abroad.

Mr. Farber: Absolutely.

Senator Hervieux-Payette: There are a few, probably, who are escaping it.

Senator Stewart: I want some more information on what is happening with regard to family trusts. Refresh my memory on family trusts. As I recall, the provisions that are being dealt with here originated back at the time of Mr. Edgar Benson's tax reform beginning, I believe it was, January 1, 1972. In the new regime there was a provision for a transitional period for family trusts. If that is correct, can you take me forward from there.

Mr. Farber: Mr. Chairman, the honourable senator is correct. The issue came about as a result of the introduction of capital gains taxation in 1972. From that time, assets in family trusts would not be subjected to taxation on any deemed realization for a period of 21 years.

Why 21 years was chosen is really a matter of speculation. It is certainly a long enough period for minor children to reach the age of majority. The assets could very well have been distributed to children on a roll-out basis, which is tax free. The anticipation was that, by and large, assets may only be realized or deemed

M. Farber: Pas que je sache. Je le répète, l'incidence n'est complète que pour les personnes âgées dont le revenu dépasse 84 000 \$. Franchement, dans la mesure où la question a été soulevée, c'était davantage pour exprimer un soulagement. Les personnes âgées trouvaient un peu inhabituel de recevoir un chèque et de devoir le rembourser quand elles produisaient leur déclaration d'impôt.

Elles se demandaient pourquoi nous prenions la peine de l'envoyer. Alors, certainement pour les contribuables à revenu élevé, on peut considérer qu'on élimine un fardeau administratif dont ils ne devront plus se préoccuper. Il n'y a aucune incidence sur les contribuables dont le revenu est inférieur à 54 000 \$, alors il s'agit plutôt d'une question qui touche les contribuables à revenu élevé et que nous avons réglée, selon nous, d'une manière très convenable et qui n'a soulevé aucune controverse.

Le sénateur Hervieux-Payette: Alors, au-dessus de 84 000 \$, il n'y a plus de chèque. Quel est le pourcentage des personnes âgées qui gagnent de 54 000 \$ à 84 000 \$? Y en a-t-il 5 p. 100, 3 p. 100?

M. Farber: Monsieur le président, je n'ai pas le pourcentage devant les yeux, mais je dirais simplement qu'il est très faible.

Le sénateur Hervieux-Payette: Combien pensez-vous percevoir — 10 millions de dollars, 50 millions de dollars?

M. Farber: Ce n'est pas vraiment une question de percevoir davantage. Le gouvernement se faisait rembourser grâce à la disposition de récupération. C'était tout simplement une question de temps. Alors, maintenant il se fait rembourser un peu plus tôt tout en éliminant un fardeau administratif pour les personnes qui devaient effectuer un remboursement au moment de produire leur déclaration d'impôt.

Le sénateur Hervieux-Payette: Vous êtes convaincu de percevoir ces montants auprès des personnes qui vivent à l'étranger.

M. Farber: Absolument.

Le sénateur Hervieux-Payette: Peu de gens, s'il en est, y échappent.

Le sénateur Stewart: Je voudrais plus de précisions sur ce qui arrive aux fiducies familiales. Rafrâchissez ma mémoire au sujet des fiducies familiales. Si je me souviens bien, les dispositions dont il est question dans le projet de loi ont vu le jour au moment de la réforme fiscale de M. Edgar Benson, qui a commencé, si je ne m'abuse, le 1^{er} janvier 1972. Dans le nouveau régime, on prévoyait une période de transition pour les fiducies familiales. Si c'est exact, vous pouvez continuer à partir de là.

M. Farber: Monsieur le président, l'honorable sénateur a raison. La question a été soulevée lorsqu'on a commencé à imposer les gains en capital en 1972. Depuis, les actifs des fiducies familiales n'étaient pas imposés sur la réalisation réputée pour une période de 21 ans.

Pourquoi on a choisi 21 ans, je n'en sais vraiment rien. C'est évidemment une période assez longue pour que les enfants mineurs atteignent l'âge de la majorité. Les actifs pouvaient avoir été distribués aux enfants en franchise d'impôt. On prévoyait que, dans l'ensemble, les actifs ne seraient réalisés ou qu'il n'y aurait

dispositions within the trust upon death or upon disposition of the underlying assets.

The previous administration — I do not remember the exact date — introduced a measure whereby one could elect to defer the 21-year rule for as long as the last child of the settlor was alive.

Senator Stewart: Meaning the person who created the trust?

Mr. Farber: Yes. For example, father sets up a trust for his three children and the 21-year period is about to close. He could file an election to defer the 21-year rule until the last child passed away. The issue became somewhat controversial during a change of government, and it gave rise to a lot of speculation in the media with regard to what was viewed as reasonable deferrals.

These changes respond to that criticism and, as I mentioned earlier, respond in a way that allows a little more time beyond the first anniversary of the 21-year rule for those who had already made the election, to January 1, 1999. In effect, it says that every 21 years, to the extent that assets remain in the trust, the trust will be deemed to have realized on those assets. It is analogous to a disposition, and any capital gains that have accrued over the period from either the date of acquisition or from January 1, 1972, for 21 years, will be paid by the trust.

This measure does not take away the right and the practical application of what will happen in these circumstances, so immediately prior to 21 years assets can still be rolled out on a tax-free basis, and then realization will only arise upon actual disposition of the asset or upon the death of the owner of the asset.

Senator Stewart: Do you have figures showing on a nominal basis what the original provision with regard to family trusts cost, the fisc, and the cost of the change made by the previous government? I put it that way because obviously the value of some of the assets within the trust changed by reason of market circumstances and other such factors. So in a sense it is a nominal calculation, a best-guess calculation. Are there any figures that are helpful?

Mr. Farber: Not really. As I indicated earlier, one never could speculate on what the behavioural response would be to a deemed tax if the trustees decided or there was a necessity to distribute the assets. This measure was not revenue-generating at all. It was an issue of, I would suggest, fairness and perception.

The only information we have available, which was provided by Revenue Canada, dates back to the 1992 taxation year, but they will give you a perspective of what trusts were doing in Canada and what assets they held. Family trusts had a net income, after allocations to beneficiaries, of \$909 million. This is for the 1992 year. Income allocated to beneficiaries was in the order of \$2.9 billion for the 1992 year. A fair amount of income was allocated to beneficiaries.

Senator Stewart: Tax would be paid on what was paid out to the beneficiaries?

des dispositions réputées à l'intérieur de la fiducie qu'au décès ou à la disposition des actifs intrinsèques.

L'ancien gouvernement — je ne me souviens pas de la date exacte — a instauré une mesure par laquelle on pouvait choisir de reporter l'application de la règle de 21 ans tant que le dernier enfant du disposant était vivant.

Le sénateur Stewart: Vous voulez dire la personne qui a créé la fiducie?

M. Farber: Oui. Par exemple, un père avait établi une fiducie pour ses trois enfants et la période de 21 ans était sur le point de s'achever. Il pouvait choisir de reporter l'application de la règle de 21 ans jusqu'à ce que le dernier enfant décède. La question est devenue un peu controversée en période de changement de gouvernement, et les médias se sont beaucoup interrogés sur ce qui constituait des reports raisonnables.

Ces changements font suite à cette critique et, comme je l'ai déjà mentionné, ils donnent un peu plus de temps après le premier anniversaire de la règle de 21 ans à ceux qui avaient déjà fait le choix, en permettant le report jusqu'au 1^{er} janvier 1999. En réalité, on dit que tous les 21 ans, dans la mesure où les actifs restent dans la fiducie, la fiducie sera réputée avoir réalisé ces actifs. C'est un peu comme une disposition, et tout gain en capital accumulé durant la période, depuis la date d'acquisition ou le 1^{er} janvier 1972, pendant 21 ans, sera versé par la fiducie.

Cette mesure n'enlève pas le droit d'agir comme on le fait habituellement, ni l'application pratique de la règle, de sorte qu'immédiatement avant que les 21 ans ne soient écoulés, les actifs peuvent encore être transférés en franchise d'impôt et la réalisation ne se produit que lors de la disposition réelle de l'actif ou au décès du propriétaire.

Le sénateur Stewart: Avez-vous des chiffres illustrant, sur une base nominale, le coût de la mesure originale à l'égard des fiducies familiales et le coût du changement effectué par le gouvernement précédent? Je pose la question en ces termes parce qu'il est évident que la valeur de certains actifs de la fiducie a changé à cause de l'évolution du marché et d'autres facteurs. En un sens, c'est un calcul nominal, une évaluation au pif. Y a-t-il des chiffres utiles?

M. Farber: Pas vraiment. Comme je l'ai déjà indiqué, il n'est jamais possible de prédire la réaction à un impôt réputé si les fiduciaires décidaient de distribuer les actifs ou s'ils y étaient obligés. Cette mesure ne visait pas à produire des recettes. C'était plutôt, à mon avis, une question d'équité et de perception.

La seule information dont nous disposons, et qui a été fournie par Revenu Canada, remonte à l'année d'imposition 1992, mais elle donne une idée de ce que faisaient les fiducies au Canada et des actifs qu'elles détenaient. Les fiducies familiales avaient un revenu net, après les versements aux bénéficiaires, de 909 millions de dollars. C'est le montant pour 1992. Le revenu versé aux bénéficiaires était de l'ordre de 2,9 milliards de dollars en 1992. Une somme assez considérable a été versée aux bénéficiaires.

Le sénateur Stewart: De l'impôt est payé sur les montants versés aux bénéficiaires?

Mr. Farber: Yes. They are treated as individuals and would be taxed at their marginal rate. Income in the trust, depending on what kind of a trust it is, whether it is an *inter vivos* or a testamentary trust, would be taxed at the appropriate level as well. However, it is very hard to know what, if anything, would have been garnered by the government in terms of additional tax on account of a deemed realization, because of the ability to roll assets out on a tax-free basis. Tax would only be paid, as indicated earlier, in the same way you and I pay taxes when we hold capital assets, upon disposition or death.

The Acting Chairman: Are there any other questions of these witnesses? If not, I have questions, but I am more interested in closure than in the answers to my questions. Therefore, would you stand down while we hear from the next witnesses. Then I will ask you to come back and comment on the evidence that they give us.

I understand that Shirley-Anne George, Executive Director of the Canadian Advanced Technology Association, is here. I would ask you to take a seat, Ms George, and start in right away.

Ms Shirley-Anne George, Executive Director (Ottawa), Canadian Advanced Technology Association: Mr. Chairman, our original understanding was that we would not be presenting until about twelve o'clock. On their way to us is Ms Debbie Weinstein, member of our board of directors, from Blake Cassels, and Miss Lynn Pratt from Deloitte Touche. However, I am happy to start, and hopefully they will be able to answer any questions that you might have.

The Acting Chairman: I think you heard, we will not be able to continue past twelve o'clock.

Ms George: I am the executive director in Ottawa for the Canadian Advanced Technology Association, CATA. We represent over 1,000 of Canada's best technology firms. These include companies from sectors such as aerospace computing, electronics space software and telecommunications. Our members include such well-known names as Newbridge, Corel, Fulcrum, Nortel, M3I, Icon, CAE, Bombardier, MPR, and many more. These companies are experiencing rapid growth in both revenues and job creation.

The matter that we would like to bring to your attention today needs your support if we are to help our members find a satisfactory resolution. With your permission I will briefly outline the issue, and then, if Ms Weinstein has joined us, I will let her answer the legal questions. We will then answer any questions that you might have.

The bottom line is that CATA is asking the government to reconsider its reporting requirements found in Bill C-36. We do not have a problem with what the government is trying to achieve with these reporting requirements, only the manner in which they are being adapted. Currently the statute requires that the assignment of scientific research and experimental development or R&D tax credits between non-arm's length corporations be accompanied by a written board of directors' resolution. We are

M. Farber: Oui. Les bénéficiaires sont considérés comme des contribuables et ils sont imposés à leur taux marginal. Le revenu dans la fiducie, selon le type de fiducie, qu'il s'agisse d'une fiducie non testamentaire ou d'une fiducie testamentaire, est imposé lui aussi au taux pertinent. Mais il est très difficile de savoir quel revenu le gouvernement aurait tiré, le cas échéant, en impôt supplémentaire par suite d'une réalisation réputée, parce qu'il est possible de transférer des actifs en franchise d'impôt. L'impôt est payé, comme je l'ai déjà indiqué, de la même façon que vous et moi en payons lorsque nous avons des biens, c'est-à-dire lors de leur disposition ou au décès.

Le président suppléant: Y a-t-il d'autres questions à ces témoins? Sinon, j'en aurais, mais je me soucie davantage de respecter l'horaire que d'obtenir des réponses à mes questions. Par conséquent, je vous prie de céder la place à nos prochains témoins. Je vous prierais ensuite de revenir pour commenter leur témoignage.

Je crois savoir que Mme Shirley-Anne George, directrice exécutive de l'Association canadienne de technologie de pointe, est présente. Je vous prie de prendre place, madame George et de commencer tout de suite.

Mme Shirley-Anne George, directrice exécutive (Ottawa), Association canadienne de technologie de pointe: Monsieur le président, nous avons cru comprendre que nous ne témoignerions pas avant midi environ. Mme Debbie Weinstein, membre de notre conseil d'administration, de chez Blake Cassels, et Mme Lynn Pratt, de chez Deloitte Touche, sont en route. Mais je suis ravie de commencer et j'espère qu'elles pourront répondre aux questions que vous pourrez leur poser.

Le président suppléant: Je pense que vous l'avez entendu, nous ne pourrions pas continuer après midi.

Mme George: Je suis la directrice exécutive à Ottawa de l'Association canadienne de technologie de pointe, l'ACTP. Nous représentons plus d'un millier de meilleures entreprises de technologie au Canada. Il s'agit d'entreprises de secteurs comme l'informatique aérospatiale, les logiciels d'électronique spatiale et les télécommunications. Nos membres comprennent des noms bien connus comme Newbridge, Corel, Fulcrum, Nortel, M3I, Icon, CAE, Bombardier, MPR et de nombreux autres. Ces entreprises connaissent une croissance rapide des revenus et des emplois.

La question que nous aimerions porter à votre attention aujourd'hui nécessite votre soutien si nous voulons aider nos membres à trouver une solution satisfaisante. Avec votre permission, je décrirai brièvement de quoi il s'agit, puis, si Mme Weinstein est arrivée, je la laisserai répondre aux questions juridiques. Nous répondrons ensuite à toutes vos autres questions.

En résumé, l'ACTP demande au gouvernement de reconsidérer les exigences relatives aux déclarations contenues dans le projet de loi C-36. Nous n'avons rien contre les objectifs que le gouvernement tente d'atteindre par ces exigences, mais nous nous opposons à la façon d'y parvenir. La loi exige actuellement que l'affectation des crédits d'impôt pour activités de recherche scientifique et de développement expérimental ou de R-D entre des sociétés ayant un lien de dépendance s'accompagne d'une

asking that this requirement be changed to the less burdensome allocation form signed by an official of the company.

This matter may seem to be a small issue to you, but I ask that you listen to the impact on industry and then to ask the simple question, is the government's requirement necessary? If you feel it is, then of course we will bow to your decision.

There are four reasons why this requirement is a burden: it is outside the existing corporate law, the issue of timing, the issue of cost, and the plain burden of bureaucracy. Canadian law requires that non-public companies have a board of directors meet once per year and that a board of directors need only deal with material matters. This requirement will require additional board meetings beyond once a year, and the assignment of the tax credit is not normally considered to be material.

Corporate tax returns must also be filed within six months of the year-end. A substantial amount of work and effort will be required to meet this obligation, which we are not expecting to change. It is highly unlikely that many companies will be able to complete the preparation and still have time for a regularly scheduled board meeting. This will require the filing of a separate tax return, which is a burden not only to the taxpayer but to Revenue Canada, which has to administer the provision as well.

Second, the R&D tax credit by law must be filed within 18 months of a year-end or the tax credit is forfeited. CATA has no argument with this. This new requirement, however, adds the complexity of getting two corporations with potentially two separate year-ends and two separate schedules of board meetings to each prepare their own resolution after each company's SR&D claim has been prepared. All of this must happen within 18 months.

This is a logistical challenge for publicly-held companies but we are not arguing that they should not be able to manage it. However, technology companies can enter into these types of non-arm's length agreements when they are very small, even 10- and 20-person shops. Small companies do not have the financial management nor the systems in place to be realistically expected to meet this requirement in every case.

There is the very small cost of having an outside counsel prepare a resolution: \$250 and \$500 is not large, but when you are talking about hundreds of companies it becomes a considerable burden.

More important, technology companies are not "mom and pop" shops with boards made up of relatives, all living within five miles of each other. Even small technology companies will aim to have highly experienced and often geographically dispersed boards of directors. They cannot afford to be flying these members in when there is not a real business reason behind it.

résolution écrite du conseil d'administration. Nous demandons que cette exigence soit remplacée par un formulaire d'affectation moins malcommode, signé par un cadre de la société.

Ce problème vous paraît peut-être dérisoire, mais je vous demande d'écouter notre description de son incidence sur l'industrie et de vous poser une question bien simple: cette exigence du gouvernement est-elle nécessaire? Si vous pensez qu'elle l'est, alors nous nous plierons à votre décision.

Cette exigence est un fardeau pour quatre raisons: parce qu'elle n'est pas conforme au droit des sociétés, à cause des délais, du coût et tout simplement de la bureaucratie. Le droit canadien exige que les entreprises privées tiennent une assemblée du conseil d'administration une fois par année et que le conseil ne s'occupe que des questions importantes. Cette exigence obligera les conseils d'administrations à se réunir plus d'une fois par année et l'affectation du crédit d'impôt n'est pas considérée normalement comme une question importante.

Il faut également produire une déclaration d'impôt des sociétés dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice. Il faudra beaucoup de travail et d'effort pour respecter cette exigence, que nous ne nous attendons pas à changer. Il est très peu probable qu'un grand nombre de sociétés pourront terminer la préparation de la déclaration à temps pour une réunion ordinaire du conseil d'administration. Il faudra donc produire une déclaration d'impôt distincte, ce qui est un fardeau non seulement pour le contribuable, mais aussi pour Revenu Canada, qui doit administrer la disposition.

Deuxièmement, selon la loi, le crédit d'impôt pour la R-D doit être déclaré dans les 18 mois qui suivent la fin d'un exercice, sinon le crédit est abandonné. L'ACTP n'y voit aucune objection. Mais la nouvelle exigence accentue la complexité de la mesure, parce que deux sociétés, susceptibles d'avoir des exercices différents et deux calendriers de réunions du conseil d'administration devront préparer leur propre résolution chacune de leur côté après que chacune des demandes de crédit d'impôt pour RS&DE aura été préparée. Tout cela, dans un délai de 18 mois.

C'est un défi administratif pour les sociétés publiques, mais nous ne prétendons pas qu'elles ne devraient pas être en mesure de le relever. Mais de très petites sociétés de technologie qui ne comptent peut-être pas plus de 10 à 20 personnes peuvent conclure ce genre d'accord entre des sociétés ayant un lien de dépendance. Ces petites sociétés n'ont pas les structures de gestion financière ni les systèmes nécessaires pour qu'on puisse raisonnablement s'attendre à ce qu'elles respectent cette exigence dans tous les cas.

Il y a un coût très faible pour la rédaction de la résolution par un avocat externe; 250 \$ et 500 \$, ce n'est pas beaucoup, mais quand on pense aux centaines de sociétés en cause, cela finit par devenir un fardeau considérable.

Fait plus important encore, les entreprises de technologie ne sont pas des entreprises familiales dirigées par des parents qui vivent tous dans un rayon de 5 milles. Même les petites sociétés de technologie cherchent à avoir un conseil d'administration composé d'administrateurs très compétents et qui sont souvent éloignés les uns des autres. Elles ne peuvent pas se permettre de

Nor would these highly experienced individuals be willing to come to a board meeting on a non-material matter. Even setting up a conference call between such a board can be complex and require significant lead times.

Finally, and most important, cash flow is a critical issue to such small companies. A delay in filing of their refundable tax credit, even if it is only one or two months, can mean the companies could run into significant cash flow problems.

This program is very complex and it is undergoing significant problems. CATA, Revenue Canada, Finance and Industry Canada have all been working very hard and spending countless hours to try to resolve these issues. Our members are experiencing significant delays in processing their claims. This is impacting their cash flow, and they are also undergoing very detailed and time-consuming audits. This program is considered to be absolutely critical to the health of the new economy and it simply cannot afford another hit.

Of course, there is always the other side to the story and I am sure Finance will speak very eloquently to it as well. Our understanding of why Finance needs this resolution and not just a signed form is to protect the Crown from becoming involved in a dispute over the legitimacy of a renunciation.

Informally we have also been told that the board of directors' resolution is a new department policy, that we should expect to see more of these in the future, plus the department wants to be sure that it does not fall victim to the scrutiny of the Auditor General. It demonstrates that the department has officials who are actively trying to protect their employer, and we commend the Crown. It is very admirable to have such dedicated employees. Unfortunately, it is also obvious that they do not understand that requiring a board of directors' resolution for all kinds of tax-related issues is bureaucracy for the sake of bureaucracy. It is not a straightforward matter and it does not give the Crown the protection that it is seeking.

I would now like to turn our presentation over to Ms Weinstein to provide more details on why we believe this measure does not protect the Crown.

The Acting Chairman: All of the members of the committee have seen your correspondence of June 4 and the reply of June 10 on the part of the Department of Finance, given by the parliamentary secretary, Barry Campbell, MP, to yourself. We have seen the details, and the nub of it is whether this is the imposition of an unnecessarily bureaucratic step. That is your position?

Ms George: Yes.

The Acting Chairman: At this stage, I would like to ask my colleagues if they have any questions of Ms George or Ms Weinstein.

faire venir les administrateurs par avion lorsqu'il n'y a pas de vraie raison commerciale de le faire. Ces personnes très compétentes ne voudront pas non plus se déplacer pour assister à une réunion du conseil d'administration où il sera question de bagatelles. Même l'organisation d'un appel de conférence entre les administrateurs peut être complexe et demande des délais importants.

Enfin, et c'est l'argument le plus important, la trésorerie est cruciale pour ces petites sociétés. Un retard dans la production de la demande de crédit d'impôt remboursable, ne serait-ce que d'un mois ou deux, peut entraîner de graves problèmes de liquidités.

Ce programme est très complexe et soulève des problèmes importants. L'ACTP, Revenu Canada, les Finances et Industrie Canada ont tous travaillé très fort et consacré un nombre incalculable d'heures à la recherche de solutions. Nos membres constatent des délais importants dans le traitement de leurs demandes. Il y a des conséquences sur leur trésorerie et ils font l'objet de vérifications très détaillées et très longues. Ce programme est jugé absolument essentiel à la santé de la nouvelle économie et il ne peut tout simplement pas encaisser un autre coup.

Il y a évidemment l'envers de la médaille, et je suis certaine que les Finances le décriront très éloquentement. Si nous avons bien compris, les Finances ont besoin de cette résolution plutôt que d'un formulaire signé pour protéger l'État et éviter qu'il ne devienne partie à un litige sur la légitimité d'une renonciation.

De manière non officielle, on nous a aussi déclaré que la résolution du conseil d'administration est une nouvelle politique ministérielle, que nous devrions nous attendre à ce qu'il y en ait de plus en plus à l'avenir et que le ministère veut s'assurer de ne pas passer sous la loupe du vérificateur général. Cela démontre que le ministère compte des fonctionnaires qui cherchent activement à protéger leur employeur, et nous en félicitons l'État. C'est très admirable d'avoir des employés aussi dévoués. Malheureusement, il est aussi évident qu'ils ne comprennent pas qu'exiger des résolutions du conseil d'administration pour toutes sortes de questions fiscales, c'est de la bureaucratie pour la bureaucratie. Ce n'est pas simple et cela ne donne pas à l'État la protection qu'il recherche.

J'aimerais maintenant céder la parole à Mme Weinstein, qui vous expliquera les raisons pour lesquelles nous pensons que cette mesure ne protégera pas l'État.

Le président suppléant: Tous les membres du comité ont lu votre lettre du 4 juin et la réponse du 10 juin qui vous a été donnée, au nom du ministre des Finances, par le secrétaire parlementaire Barry Campbell, député. Nous avons vu les détails, et la grande question est de savoir s'il s'agit d'une formalité bureaucratique inutile. C'est votre position?

Mme George: Oui.

Le président suppléant: J'aimerais maintenant demander à mes collègues s'ils ont des questions à poser à Mme George ou à Mme Weinstein.

Senator Hervieux-Payette: Mr. Chairman, the witnesses have made their point clearly. They know that we will not stop this bill from being passed. I guess there is some possibility in the future that when there is a comprehensive review of the bill the matter could be addressed.

To me, that is not the only matter that should be addressed. It is the whole administration process and the cost to companies in the R&D tax credit program. I have already talked to the Department of Industry asking them how much input they have. I know it is certainly a good source of income for the tax experts and accounting firms. I do not want to deprive them of their work; I just want to know what are the overall costs to the small companies who are involved in R&D, what this filing of R&D credits costs both the government and the private sector, compared to the amount of money that is being returned.

That is one item among many others. Taking the narrow-minded approach that it is not enough, I will just say to CATA that we certainly can relate to their situation, but would prefer to deal with the matter from a more global approach. We will talk again to the people of Revenue Canada and Finance and, of course, to those representing the industry as well.

The Acting Chairman: That is a very helpful statement. I am sure it is made on behalf of all the members of the committee. I would just like to add to it that this committee has been studying corporate governance in its broad terms. We are circulating a draft report in the business community, and we would like you to receive a copy of it. I will ask the clerk to do that.

The tendency in corporate governance in North America is to move more and more responsibilities to the board level. There is an examination going on of the role of management and its accountability. The general view has been that the board is somewhat over-accountable and management is under-accountable, but mechanisms need to be developed before management can truly be addressed as accountable.

Therefore, in support Senator Hervieux-Payette's comments, a broader examination is in fact taking place, and I concur that within that context, both of the specific examination and the broader conceptual examination, these issues need to be addressed, and this committee will, in time, address them.

I thank you for your submission and apologize for cutting the hearing short, but I hope I have been fair. Would you like to say something in addition?

Ms George: I would just like to close by expressing our appreciation for the fact that you were willing to see us. We understand that Bill C-36 is important to the Government of Canada and that it would not make sense to try and stop it at this point with an amendment. I hope that your comments of support when the government is perhaps reviewing this matter in the future will be helpful in getting it resolved.

Senator Stewart: On that point, Mr. Chairman, in our report to the Senate we should say that we want the department or relevant departments to appear before the committee at some time in the

Le sénateur Hervieux-Payette: Monsieur le président, les témoins ont présenté leurs arguments très clairement. Ils savent qu'ils n'empêcheront pas l'adoption du projet de loi. Je suppose qu'il serait possible de régler ce problème lorsqu'on effectuera un examen approfondi de la loi.

Pour moi, ce n'est pas la seule question qu'il faudrait régler. C'est tout le processus d'administration et le coût, pour les sociétés, du programme de crédit d'impôt pour R-D. J'ai déjà parlé aux fonctionnaires du ministère de l'Industrie pour leur demander quel est leur apport. Je sais que c'est sans doute une bonne source de revenus pour les fiscalistes et les comptables. Je ne veux pas les priver de leur travail; je veux seulement savoir quels sont les coûts globaux pour les petites entreprises qui font de la R-D, ce que coûtent ces déclarations des crédits pour R-D au gouvernement et au secteur privé, par rapport au montant qui est remboursé.

Ce n'est qu'un aspect parmi tant d'autres. Adoptant le point de vue étroit que cela ne suffit pas, je dirai simplement à l'ACTP que nous pouvons certainement comprendre leur situation, mais que nous préférons régler le problème dans une perspective plus globale. Nous parlerons à nouveau avec les fonctionnaires de Revenu Canada et des Finances et, bien sûr, avec ceux qui représentent l'industrie.

Le président suppléant: C'est une déclaration très utile. Je suis convaincu qu'elle est faite au nom de tous les membres du comité. J'ajouterais simplement que le comité a étudié la régie des sociétés en général. Nous avons distribué une ébauche de rapport aux gens d'affaires et nous aimerions que vous en ayez un exemplaire. Je vais demander au greffier d'y veiller.

On a tendance, dans les sociétés d'Amérique du Nord, à confier de plus en plus de responsabilités au conseil d'administration. Il y a un examen en cours sur le rôle de la direction et ses responsabilités. L'opinion générale est que le conseil d'administration est un peu trop responsable et que la direction ne l'est pas assez, mais il faut concevoir des mécanismes avant que l'on puisse vraiment demander à la direction de rendre des comptes.

Par conséquent, je suis d'accord avec les remarques du sénateur Hervieux-Payette; un examen plus vaste est en cours, et je suis d'accord que dans ce contexte, dans celui de l'examen précis ainsi que dans celui de l'examen théorique plus général, il faut se pencher sur ces questions, et le comité le fera, au moment opportun.

Je vous remercie de votre témoignage et je suis désolé de devoir couper court au témoignage, mais j'espère avoir été juste. Voulez-vous ajouter quelque chose?

Mme George: Je terminerai simplement en vous remerciant d'avoir bien voulu nous entendre. Nous comprenons que le projet de loi C-36 est important pour le gouvernement du Canada et qu'il ne serait pas logique d'essayer de mettre les bâtons dans les roues par un amendement qui serait proposé à un stade aussi avancé. J'espère que votre soutien lorsque le gouvernement examinera peut-être cette question à l'avenir contribuera à la régler.

Le sénateur Stewart: À ce sujet, monsieur le président, dans notre rapport au Sénat, nous devrions déclarer que nous convoquerons le ou les ministères concernés à l'avenir, surtout

future, particularly in regard to the group that has been represented here this morning, to see if their difficulties have been realized and, if not, what can be done to address those difficulties.

The Acting Chairman: Is there any objection to so noting in our report? Concurred.

I would like to ask the departmental witnesses to return for one moment. I want to ask you one question. It relates to an issue referred to in the document entitled "Tax Measures: Supplementary Information", at page 152 under the heading "Reporting of Ownership of Interests in Foreign Properties."

What representations were received or what difficulties may appear in terms of the implementation of the provisions for reporting details of foreign holdings of Canadian taxpayers.

Mr. Farber: Mr. Chairman, as you know, the media has been seized, as well, with offshore trusts, issues of unreported income, tax havens and what not. In response, Revenue Canada has been doing a fair amount of work with regard to the underground economy. Enhanced reporting requirements as a measure of both fairness and equity were being reviewed to ensure that taxpayers understood that offshore bank accounts and offshore capital assets had to be reported in Canada.

As a result, the department developed new reporting requirements for assets having a capital value in excess of \$100,000. These forms were developed in consultation with the tax professional community and taxpayers at large with a view to ensuring that on an annual basis we received better information and that those individuals who have assets held through various means in the offshore that in law should be reported in Canada, would be followed accordingly.

The Acting Chairman: I understand the system. The question really is, have you had representations with respect to the implementation of these measures or with respect to the principles?

Mr. Dan MacIntosh, Legislation Coordinator, Tax Policy Branch, Department of Finance: Yes, we have had representations from various interest groups, such as the Tax Executives Institute, the Joint Taxation Committee of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants.

A draft of the measures was released in early March of this year pursuant to the earlier budget announcement. That draft has gone out for consultation. We are getting plenty of suggestions and we are taking them into account in making recommendations to our minister in preparation of the legislation.

The Acting Chairman: The legislation or regulations?

Mr. MacIntosh: It involves both Income Tax Act regulations and changes to the statute itself.

The Acting Chairman: You will need further changes to the statute?

Mr. MacIntosh: That is correct, sir.

après avoir entendu le témoignage du groupe de ce matin, afin de voir si les problèmes soulevés ont été réglés et, dans la négative, pour voir ce qui peut être fait afin de régler ces problèmes.

Le président suppléant: Y a-t-il des objections à une telle remarque dans notre rapport? D'accord.

J'aimerais demander aux témoins du ministère de revenir pour un moment. Je veux vous poser une question. Elle se rapporte à un sujet évoqué dans le document intitulé: «Mesures fiscales: Renseignements supplémentaires», à la page 171, sous la rubrique «Déclaration des placements à l'étranger».

Quelles critiques ont été exprimées ou quelles difficultés semblent se poser au sujet de la mise en oeuvre des dispositions concernant les renseignements supplémentaires à déclarer sur les placements à l'étranger des contribuables canadiens?

M. Farber: Monsieur le président, comme vous le savez, les médias ont aussi parlé des fiducies non résidentes, du revenu non déclaré, des paradis fiscaux, et cetera. Revenu Canada a alors fait des recherches assez poussées sur l'économie souterraine. Les exigences accrues en matière de déclaration en tant que mesure d'équité ont été examinées, afin de veiller à ce que les contribuables comprennent que les comptes dans les banques à l'étranger et les placements dans des biens étrangers doivent être déclarés au Canada.

Par conséquent, le ministère a établi de nouvelles exigences concernant la déclaration des revenus tirés de biens dont la valeur dépasse 100 000 \$. Ces exigences ont été élaborées de concert avec les fiscalistes et les contribuables en général, afin que nous recevions de meilleurs renseignements et que les contribuables qui détiennent des biens sous diverses formes à l'étranger et qui, selon la loi, devraient être déclarés au Canada, soient surveillés en conséquence.

Le président suppléant: Je comprends le mécanisme. La question, vraiment, est si vous avez reçu des critiques au sujet de la mise en oeuvre de ces mesures ou au sujet des principes.

M. Dan MacIntosh, coordonnateur de la législation, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances: Oui, nous avons reçu des observations de divers groupes d'intérêt, comme le Tax Executives Institute, le comité mixte de la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés.

Une ébauche des mesures a été rendue publique au début de mars de cette année, après l'annonce faite dans le budget de l'année précédente. L'ébauche a été distribuée à des fins de consultation. Nous recevons une foule de suggestions et nous en tenons compte dans les recommandations que nous faisons au ministre lors de la préparation du projet de loi.

Le président suppléant: Le projet de loi ou le règlement?

M. MacIntosh: À la fois le règlement de la Loi de l'impôt sur le revenu et la loi proprement dite.

Le président: Il faudra changer la loi?

M. MacIntosh: Oui, monsieur.

The Acting Chairman: I will not hold up the proceedings. I must say I have had representations from a number of people in my province of British Columbia who have immigrated from Asia and who have established trusts going back to before emigration under rules with which you are quite familiar. They are concerned about the way in which these matters are being developed.

I will pause there because I want to stay within my mandate.

If there are no more questions of the witnesses, may we proceed to consideration of the bill? Shall we dispense with the clause-by-clause study?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Shall I report Bill C-36 without amendment but with the agreed upon observation: The committee wishes to note that it will call relevant departments to appear before the committee to hear how those departments are dealing with issues raised concerning the administration of scientific research and experimental development tax credits.

Does that satisfy you, Senator Stewart?

Senator Stewart: I think that gives us at least a landing point. If the interested parties know that the officials are coming, they themselves might wish to ask also to be heard. So we have a portal of entry. The language will suffice.

The Acting Chairman: It is agreed, then, that Bill C-36 will be reported without amendment but with the observation I just read?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

Le président suppléant: Je ne prolongerai pas la séance plus longtemps. Je dois dire que j'ai reçu des observations de plusieurs contribuables de ma province, la Colombie-Britannique, qui ont immigré de l'Asie et qui ont établi des fiducies avant d'immigrer, conformément à des règles que vous connaissez bien. Ils s'inquiètent de la tournure des événements.

Je m'en tiendrai là parce que je ne veux pas m'écarter de mon mandat.

S'il n'y a pas d'autres questions aux témoins, pouvons-nous passer à l'étude du projet de loi? Pouvons-nous nous dispenser de l'étude article par article?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Dois-je faire rapport du projet de loi C-36 sans amendement, mais avec l'observation convenue: le comité fait remarquer qu'il convoquera les ministères concernés pour savoir quelles mesures ces ministères prennent à l'égard des questions soulevées concernant la gestion des crédits d'impôt au titre de la recherche scientifique et du développement expérimental.

Cela vous satisfait-il, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Je pense que cela nous donne au moins un point de départ. Si les parties intéressées savent que des fonctionnaires seront convoqués, elles souhaiteront peut-être comparaître elles aussi. Nous avons donc une porte d'entrée. Cette formulation suffira.

Le président: Est-il entendu, alors, de faire rapport du projet de loi C-36 sans amendement, mais avec l'observation que je viens de lire?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Len Farber, Director, Legislation, Tax Policy Branch;

Mr. Dan MacIntosh, Legislation Coordinator, Tax Policy Branch;

Mr. Gérard Lalonde, Chief, Tax Policy Branch.

From the Canadian Advanced Technology Association:

Ms Shirley-Anne George, Executive Director (Ottawa);

Ms Debbie Weinstein, Member, Board of Directors.

Du ministère des Finances:

M. Len Farber, directeur, Législation, Direction de la politique de l'impôt;

M. Dan MacIntosh, coordonnateur de la législation, Direction de la politique de l'impôt;

M. Gérard Lalonde, chef, Direction de la politique de l'impôt.

De l'Association canadienne de technologie de pointe:

Mme Shirley-Anne George, directrice exécutive (Ottawa);

Mme Debbie Weinstein, membre, conseil d'administration.



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Wednesday, July 3, 1996

Le mercredi 3 juillet 1996

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Ninth Proceedings on:
Examination of the present state of the financial
system in Canada.

Neuvième séance concernant:
Examen du système financier canadien.

APPEARING:
The Honourable John Manley, P.C., M.P.,
Minister of Industry

COMPARAÎT:
L'honorable John Manley, c.p., député,
ministre de l'Industrie

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Taylor (July 4, 1996).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault est substitué à celui de l'honorable sénateur Taylor (Le 4 juillet 1996).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, July 3, 1996

(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:00 a.m. in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Kelleher, P.C., Kirby, Kolber, Meighen and Stewart. (6)

Other senator present: The Honourable Senator Oliver.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division and Ms Margaret Smith, Research Officer, Law and Government.

Also present: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable John Manley, P.C., M.P., Minister of Industry.

WITNESSES:*From Industry Canada:*

Mr. Peter Sagar, Director General, Entrepreneurship and Small Business Office.

From the Department of Finance:

Mr. Bob Hamilton, Acting Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Frank Swedlove, Director, Financial Sector Division;

Ms Martine Doyon, Chief, Policy Development, Financial Sector Division.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 21, 1996, the Committee resumed its examination into the state of the financial system in Canada.

The Minister made an opening statement in which he responded to the Committee's Report on Crown financial institutions. He then answered questions.

The Committee then proceeded to hear from Department of Finance officials on the 1997 financial sector legislation White Paper. Mr. Hamilton reviewed the White Paper and along with Mr. Swedlove and Ms. Doyon answered questions.

At 12:00 p.m., the Committee proceeded, *in camera*, to consider comments received on the Committee's draft report on corporate governance.

The Committee agreed — THAT certain changes be made to the report and that it be deposited with the Clerk of the Senate, in accordance with permission granted on March 28, 1996.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi le 3 juillet 1996

(13)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Kelleher, c.p., Kirby, Kolber, Meighen et Stewart. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Oliver.

Aussi présents: Du Service de recherche de la bibliothèque du Parlement: M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie et Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable John Manley, c.p., député, ministre de l'Industrie.

TÉMOINS:*D'Industrie Canada:*

M. Peter Sagar, directeur général, Bureau de l'entrepreneuriat et de la petite entreprise.

Du ministère des Finances:

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint par intérim, Direction de la politique du secteur financier;

M. Frank Swedlove, directeur, Division du secteur financier;

Mme Martine Doyon, chef, Développement de politique, Division du secteur financier.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 mars 1996, le comité poursuit son examen de l'état du système financier canadien.

Le ministre fait une déclaration d'ouverture dans laquelle il fait suite au rapport du comité sur les institutions financières de l'État. Il répond ensuite aux questions qui lui sont posées.

Le comité entreprend ensuite d'entendre les fonctionnaires du ministère des Finances à propos du Livre blanc de 1997 sur la législation régissant les institutions financières. M. Hamilton fait un survol du Livre blanc et répond aux questions, ainsi que M. Swedlove et Mme Doyon.

À 12 heures, le comité poursuit à huis clos, pour examiner les commentaires qu'il a reçu au sujet de son rapport intérimaire sur la régie interne des sociétés.

Le comité convient — QUE certains changements devront être apportés au rapport et que celui-ci sera déposé auprès du greffier du Sénat, conformément à l'autorisation accordée le 28 mars 1996.

At 1:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, July 3, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day, at 9:00 a.m., to continue its examination on the state of the financial system in Canada.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, as I think you all know, we are here to discuss three different topics this morning. The first issue before us will be a response from Mr. Manley on behalf of the government to our report on Crown financial institutions which we tabled in the Senate about three months ago and which, I think it is fair to say, has been the source of considerable commentary, both pro and con, in the media from one end of the country to the other.

Thank you, Mr. Minister, for honouring your commitment to appear before us. As you will recall, when we agreed to undertake this study, you were kind enough to volunteer to come before the committee shortly after the study was released in order to give us the government's response to it. We very much appreciate your doing that.

The minister will begin with an opening statement, after which we will turn to questions.

The Honourable John Manley, Minister of Industry: Thank you very much, Mr. Chairman and senators. Let me begin by introducing Mr. Peter Sagar who is with me this morning. He is an official with Industry Canada who perhaps will help me with questions of a more technical nature to which I may not have the answers readily available.

Mr. Chairman, there has only been some passing reference in the media to any views I might have had on your report. In fact, the only question I received was immediately after it was released and before I had a chance to study it. Therefore, I will make a comprehensive statement, following which we can go to questions.

I was here a year ago when your committee was considering the Business Development Bank of Canada Act. I invited you to look at the question of how the federal government's financial institutions as a whole function in relation to the private sector, the appropriate role for them to play and the kinds of gaps they are endeavouring to fill. I also suggested that a horizontal and deeper review by this committee would be very helpful to the government.

[*Translation*]

On behalf of the government, I want to thank the committee for its work. You have provided us with a clear advice for the evolution of our business and economic development policies — the Crown financial institution and regional economic development agencies.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 3 juillet 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 heures, pour poursuivre son examen de l'état du système financier canadien.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président: Honorables sénateurs, comme vous le savez tous, je pense, nous sommes ici ce matin pour discuter de trois sujets. Le premier sera la réponse que M. Manley donnera, au nom du gouvernement, à notre rapport sur les institutions financières de l'État que nous avons déposé au Sénat il y a environ trois mois et qui, il convient de le dire, a été la source de nombreux commentaires, favorables et défavorables, dans les médias des quatre coins du pays.

Merci, monsieur le ministre, de vous être rendu à notre invitation. Comme vous vous en souviendrez, quand nous avons accepté d'entreprendre cette étude, vous vous étiez gentiment proposé de venir rencontrer le comité peu après le dépôt de l'étude pour nous faire part de la réaction du gouvernement. Nous apprécions beaucoup que vous l'ayez fait.

Le ministre débutera par une déclaration préliminaire, après quoi nous passerons aux questions.

L'honorable John Manley, ministre de l'Industrie: Merci beaucoup, monsieur le président et merci à vous honorables sénateurs. Permettez-moi de commencer par vous présenter M. Peter Sagar qui m'accompagne ce matin. Il est haut fonctionnaire à Industrie Canada et il m'aidera peut-être à répondre aux questions de nature plus technique auxquelles je n'aurais peut-être pas immédiatement réponse.

Monsieur le président, les médias n'ont fait que quelques allusions à ce que j'ai pu penser de votre rapport. En fait, ce n'est que tout de suite après sa diffusion, et avant que je n'aie eu la possibilité de l'étudier, qu'on m'a posé une question à son sujet. Cela étant, j'ai l'intention de vous livrer une déclaration complète après quoi nous pourrions passer aux questions.

Quand j'ai comparu devant vous il y a un an, votre comité étudiait la Loi sur la Banque de développement du Canada. Je vous avais alors invité à vous pencher sur le fonctionnement général des institutions financières du gouvernement fédéral en rapport avec le secteur privé, le rôle approprié qu'elles doivent jouer et le genre de failles qu'elles sont appelées à remplir. J'avais ajouté qu'une étude horizontale et qu'un examen en profondeur de ces questions par ce comité seraient très utiles au gouvernement.

[*Français*]

Au nom du gouvernement, je voudrais remercier les membres du comité pour le travail qu'ils ont accompli. Vous nous avez donné des conseils très précis sur l'évolution de nos politiques de développement des entreprises et de nos organismes de développement économique, c'est-à-dire les institutions financières et les organismes régionaux de développement économique.

Over the last year, these organizations have undergone a series of dramatic changes. Broadly speaking, these have led to improve client service and help to minimize overlap of duplication.

[English]

These changes can also be seen through increased cooperation among the Crown financial intermediaries — the Business Development Bank of Canada, the Export Development Corporation, the Farm Credit Corporation and the Canadian Commercial Corporation — as well as among regional agencies and private sector institutions. The focus of these efforts will continue to be on identifying and addressing client needs in under-served market niches.

As I see it, these are also the fundamental goals which shaped your recommendations. Therefore, you will not be surprised to learn that the government agrees with many of the key thrusts behind the committee's report, although in some cases we have chosen different approaches to achieve similar goals.

Your committee focused on achieving these goals through structural and institutional change. The government's approach focuses on customer needs rather than institutional reform. It involves increased operational collaboration among the institutions and regional agencies to achieve the goals that we share. Let me give you some examples.

The government has already taken several substantive actions to increase the policy coherency and cooperation among the regional agencies. In doing this, we have preserved their ability to meet and represent the needs of very different regions.

[Translation]

The Prime Minister took an essential step in this direction earlier this year. He put the regional agencies within the Industry Portfolio — a portfolio that already included the Business Development Bank.

He also moved to consolidate, under the minister of International Trade, Canada exports development support mechanisms. These include export financing and insurance provided by EDC and export contract services provided CCC.

Mr. Chairman, the government sees these actions, taken together, as being consistent with the key thrusts behind your recommendations.

[English]

We have also changed the focus of the regional agencies in working with the Crown financial intermediaries and the private sector. These changes have been directed at improving client services, increasing collaboration, and offering seamless service

Au cours de l'année, ces organismes ont été soumis à toute une série de changements substantiels. Généralement parlant, ces transformations ont amélioré nos services à la clientèle et contribué à la diminution du chevauchement et du dédoublement.

[Traduction]

Ces transformations donnent également lieu à une meilleure collaboration entre les intermédiaires financiers fédéraux — la Banque de développement du Canada, la Société pour l'expansion des exportations, la Société du crédit agricole et la Corporation commerciale canadienne — et au sein des organismes régionaux et des établissements du secteur privé. Ces efforts se poursuivront et nous continuerons de mettre l'emphase sur les besoins des clients qui dirigent les affaires dans les créneaux moins bien desservis.

Dans ma perspective, ce sont là encore aujourd'hui des objectifs qui formaient la force sous-jacente de vos recommandations. Ainsi, vous ne vous surprendrez pas en apprenant que le gouvernement est tombé d'accord avec plusieurs des principes majeurs qui servent de fondement à votre rapport. Même si, dans certains cas, nous avons opté pour différentes approches qui nous permettent d'atteindre les mêmes buts.

Votre comité a insisté pour que nous atteignions nos objectifs en effectuant des modifications structurelles et des changements institutionnels. Le gouvernement a choisi de mettre l'accent sur les besoins des clients plutôt que sur la réforme des institutions. Cela exige une collaboration opérationnelle accrue parmi les institutions et les organismes régionaux chargés de réaliser les objectifs que nous partageons. Permettez-moi de vous donner des exemples.

Le gouvernement a déjà pris certaines dispositions concrètes pour accroître la cohérence de la politique et de la coopération entre les organismes régionaux. Et ce faisant, nous avons préservé leur capacité de respecter les besoins spécifiques de régions très différentes et de bien les représenter.

[Français]

Le premier ministre faisait un pas décisif dans cette direction un peu plus tôt cette année. Il a placé les organismes régionaux sous le parapluie du ministère de l'Industrie, ministère qui comprenait déjà la Banque de développement du Canada.

Il a également pris des mesures pour solidifier, sous la responsabilité du ministre du Commerce international, les mécanismes des exportations canadiennes. Cela inclut le financement des exportations et les assurances dispensés par la Société pour l'expansion des exportations et les services de contrats d'exportation fournis par la Corporation commerciale canadienne.

Monsieur le président, considérées dans leur ensemble, les interventions perçoivent ces initiatives comme étant en pleine concordance avec les principes à la base de vos recommandations.

[Traduction]

Nous avons également modifié les principales directives des organismes régionaux en travaillant de concert avec les intermédiaires financiers fédéraux et les établissements du secteur privé. Nous avons conclu que ces changements améliorent les services à

delivery. This involves leveraging private sector activity, where possible, using partnerships and other approaches.

While this partnership approach is an important new development, it has not changed the critical and continuing role the regional agencies play within the industry portfolio. Easing access to financing is only one part of this role. For example, the regional agencies were given a mandate in the 1995 budget to be the federal government's single window of access for small business. This means operating integrated client service networks such as the enhanced Canada Business Service Centre Network, which now includes many Community Futures Development Corporation offices as well as a number of local Chambers of Commerce. They also provide the federal government with an important window on regional needs. Through applied research, they inform policy program development and expenditure decisions. They also act for the federal government in negotiating region-wide approaches to promote economic cooperation and synergies, a task for which Crown financial corporations are ill-equipped.

The regional agencies have also provided the government with an effective mechanism for implementing initiatives like the infrastructure program and economic adjustment programs. A 1994 OECD study found that the regionalized agency-based system of economic development appears to be a significant improvement on the centralized system that it replaced.

[Translation]

Let me now turn to the regional agencies' financial services.

Each of the agencies has recently announced innovative partnerships whose aim is to exploit the specific strains and advantages of the public and private sector. Their objective is to enhance its client service and cost efficiency.

[English]

For example, since February of 1995, Western Economic Diversification has been establishing alliances with Crown and private sector financial institutions. In forming these alliances, WED has developed a loan fund model whose goal is to enhance SME access to capital where gaps exist. By using public funds to share the higher risk of these loans, it leverages private sector funds and activity. The loan fund model is intended to move the banks farther and faster up the risk curve.

la clientèle, intensifient la collaboration et permettent de dispenser des services uniformes continus. Cela exige que nous uniformisons également, dans la mesure du possible, nos activités à celles du secteur privé, que nous établissions les partenariats qui s'imposent et adoptions les approches requises.

Quoique les partenariats constituent une approche originale et importante, cela n'a pas modifié le rôle critique et permanent que doivent jouer les organismes régionaux dans la structure du ministère de l'Industrie. Rendre plus facile l'accès au financement n'est qu'une partie de ce rôle. Par exemple, dans le budget de 1995, nous avons confié aux organismes régionaux le mandat de servir, pour le gouvernement fédéral, de fenêtre d'accès unique à l'intention des petites entreprises. Cela signifie que nous devons administrer les réseaux intégrés de services à la clientèle comme le réseau des Centres de services aux entreprises du Canada qui comprend maintenant les bureaux de la Société d'aide au développement des collectivités, ainsi que bon nombre de Chambres de commerce locales. Les partenariats ouvrent également au gouvernement fédéral une fenêtre importante sur les besoins des régions. Grâce à la recherche pertinente et appliquée, cela continuera de donner forme à notre politique, à l'élaboration de nos programmes et aux décisions que nous prenons touchant nos dépenses. Ils agissent également au nom du gouvernement fédéral dans les négociations visant des approches régionales en vue de promouvoir la coopération et les synergies économiques, tâche pour laquelle les institutions financières fédérales sont mal équipées.

Les organismes régionaux ont également fourni au gouvernement un mécanisme efficace pour mettre en marche certaines initiatives telles le programme d'infrastructure et les programmes d'ajustement économique. Une étude publiée par l'OCDE, en 1994, révèle que le système d'organismes régionaux de développement économique semble être une amélioration importante par rapport au système centralisé qu'il remplace.

[Français]

Permettez-moi de vous entretenir maintenant des services financiers dispensés par les organismes régionaux.

Chacun des organismes a récemment annoncé des partenariats novateurs dont le mandat est d'exploiter les forces et les avantages spécifiques du secteur public et du secteur privé. Ce faisant, leur objectif est d'améliorer le service à la clientèle et le rapport efficacité-coût.

[Traduction]

Par exemple, depuis février 1995, le programme de Diversification de l'économie de l'Ouest a établi des alliances avec des établissements financiers fédéraux ainsi qu'avec des institutions financières du secteur privé. En établissant ces ententes, le programme de Diversification de l'économie de l'Ouest a conçu un modèle de prêt financier dont l'objectif est d'améliorer l'accès des petites et des moyennes entreprises au capital, là où il y a des failles. En utilisant des fonds publics pour partager le risque élevé de ces prêts, cela a un effet de levier sur les fonds et les activités du secteur privé. Le modèle de prêt incite les banques à risquer davantage et avec plus de célérité.

Under this model, WED has invested \$36 million in partnership funds. This has generated commitments of \$280 million from private sector and Crown financial institutions. This has helped WED to achieve a 8:1 leverage on its funds for lending on patient and flexible terms to small business.

In addition to financial participation, many regional agencies also assist applicants with their business plans, reducing the cost of due diligence related to smaller loans. This helps to facilitate private-sector lending activity. It is a role which also pays dividends for the firms in developing their management skills.

Under the loan fund model, WED, FedNor and FORD(Q) have each developed a series of partnerships with private sector and Crown financial institutions.

Another model is ACOA's facilitation of the Atlantic Investment Fund, a \$30 million equity fund. This fund is an equal partnership with the four Atlantic provincial governments and the chartered banks.

The Crown financial intermediaries have also been active in developing partnerships with the private sector. For example, the EDC has established the Master Accounts-Receiveable Guarantee Program which permits small exporters to access export financing from the major chartered banks. The EDC has also taken a number of new initiatives aimed at improving services to emerging exporters.

The CCC established the Progress Payment Program. This program gives small exporters better access to pre-shipment financing on individual export sales through commercial sources. It also gives them open access to CCC's contract service expertise.

[Translation]

Just last week, the BDC and ScotiaBank announced a strategic alliance to improve services to small and medium size businesses across the country. Earlier this year, the BDC and the Royal Bank created an alliance to provide lending and related services to knowledge-based firms in many parts of Ontario. BDC have also recently participated with regional agencies in many of the partnerships generated by the Loan Fund model, which I outlined earlier.

[English]

While these are important new developments, I believe we can do more to increase collaboration between the Crown financial intermediaries. To this end, the government will encourage these institutions to develop practical, operational collaboration between the BDC and the FCC, and between the BDC and the EDC, and to

En vertu de ce modèle, le PDEO a investi 36 millions de dollars dans les projets de partenariats. Cela a généré des engagements de 280 millions de dollars de la part du secteur privé et de sociétés financières fédérales. Cela a permis au PDEO d'élever ses fonds de prêts de 8,1 points dans le domaine des prêts à termes souples et patients en faveur des petites entreprises.

Outre la participation financière, il y a un certain nombre d'organismes régionaux qui aident les entreprises à concevoir leur plan d'affaire, réduisant ainsi les coûts de diligence raisonnable reliée à des prêts de moindre valeur. Cela permet au secteur privé de prêter des fonds avec la plus grande aisance. C'est également un rôle qui produit des dividendes pour les entreprises dans les travaux de gestion des ressources.

En vertu de ce modèle de prêt, le PDEO, la FedNor et Ford (Québec) ont chacun établi une série de partenariats avec le secteur privé et des institutions financières fédérales.

L'APÉCA est un autre modèle qui a aidé à la constitution du Fonds d'investissement de l'Atlantique, fonds de capital de 30 millions de dollars. Ce fonds est à partenariat égal avec les quatre gouvernements des provinces de l'Atlantique et les banques à charte.

Les intermédiaires financiers de l'État ont joué un rôle actif dans le développement de partenariats avec le secteur privé. Par exemple, la Société pour l'expansion des exportations a établi le Programme de garantie générale sur les créances, ce qui permet aux petits exportateurs d'avoir accès au financement à l'exportation de la part des grandes banques à charte. La Société pour l'expansion des exportations a également pris un certain nombre de nouvelles initiatives visant à améliorer les services aux exportateurs débutants.

La Corporation commerciale canadienne a établi un Programme de paiements progressifs. Ce programme accorde aux petits exportateurs un meilleur accès au financement pré-expédition sur les exportations individuelles grâce à des sources commerciales. Cela leur ouvre également l'expertise des services de contrat à l'exportation de la CCC.

[Français]

La semaine dernière, la Banque de développement du Canada et la Banque de Nouvelle-Écosse annonçaient une alliance stratégique pour améliorer les services aux petites et aux moyennes entreprises dans toutes les régions du pays. Plus tôt cette année, la Banque de développement du Canada et la Banque Royale établissaient une entente en vue d'accorder des prêts et des services connexes aux entreprises à base de connaissances dans plusieurs régions de l'Ontario. En outre, la Banque de développement du Canada a récemment participé avec les organismes régionaux à plusieurs des ententes générées par le modèle de prêt dont j'ai parlé plus haut.

[Traduction]

Bien qu'il s'agisse là de nouvelles initiatives qui me paraissent considérables, je crois que nous pouvons faire d'avantage pour accroître la collaboration entre les intermédiaires financiers fédéraux. À cette fin, le gouvernement encouragera de telles institutions à développer des pratiques de collaboration adminis-

enhance cooperation among the EDC, the CCC, and the BDC to improve services to exporters. These arrangements will mean seamless delivery of services to clients, improved access to capital and minimized operational duplication.

To ensure continued progress, I am pleased to announce that the government will establish a Council of Crown Financial Institutions. It will include the chairs and CEOs of the institutions and relevant deputy ministers. The council will focus on identifying opportunities for collaboration and provide a forum for information and discussion of ideas on improving customer service. It will also provide a vehicle to address an important recommendation that your committee has made.

You recommended that data on financial services to SMEs be provided by Crown financial intermediaries in a manner compatible with the lending benchmarks established for the chartered banks by the industry committee.

[Translation]

Mr. Chairman, I note that in your letter of June 19, 1996, you reiterated the importance of this recommendation. I am pleased to make this recommendation on behalf of the government.

However, you will recognize that many products and services provided by Crown financial intermediaries and the regional agencies are not directly compatible to those of the banks.

[English]

As I indicated earlier, public sector service to clients increasingly depends on leverage and partnerships. The lending benchmarks developed for the banks may not provide a suitable basis for comparative analysis. We may well need our own lending benchmarks. The Council of Crown Financial Institutions will provide a forum for cooperative development of reporting standards.

The Farm Credit Corporation and the Business Development Bank have committed to provide small-business lending data comparable, where relevant, to that produced by the banks. In addition, the EDC and the CCC will work to develop similar data, although they do not provide the same kinds of products and services as do the banks. I expect that this additional information will be available in the institutions' next and subsequent annual reports.

Mr. Chairman, I should now like to address a second concern which you underlined in your letter to me of June 19, namely, identifying gaps in capital markets. I want to raise two points in that regard.

I would argue that the best way to identify gaps is simply by listening to our customers in the Canadian business community. The evidence we see shows a clear and continuing need for

trative entre la BDC et la SCA d'une part, et, d'autre part, la BDC et la SEE; et à améliorer la collaboration entre la SEE, la CCC et la BDC. Ces ententes devraient mener à des prestations uniformisées des services à la clientèle, à un meilleur accès aux capitaux et à une réduction des chevauchements administratifs.

Afin d'assurer la continuation du progrès, je suis heureux de vous annoncer que le gouvernement créera un Conseil des institutions financières fédérales. Ce conseil va rassembler les présidents des institutions visées ainsi que les sous-ministres intéressés. Le conseil recherchera les occasions de collaboration et deviendra un forum d'information et d'échanges d'idées susceptibles d'améliorer les services aux clients. Il servira également de force motrice pour véhiculer l'une des importantes recommandations de votre comité.

Vous avez en effet recommandé que les données touchant les services financiers aux PME soient fournies par les intermédiaires financiers de l'État, d'une manière compatible avec les règlements de prêt établis pour les banques à charte par le comité de l'industrie.

[Français]

Monsieur le président, dans votre lettre du 19 juin 1996, vous soulignez encore une fois l'importance de cette recommandation. Je suis heureux de prendre cet engagement au nom du gouvernement.

Vous reconnaîtrez cependant que plusieurs produits et services fournis par les intermédiaires financiers fédéraux et les organismes régionaux ne sont pas directement comparables à ceux que dispensent les banques.

[Traduction]

Comme je l'ai indiqué plus tôt, les services rendus par le secteur public à ses clients dépendent de plus en plus de l'effet de levier et de la contribution des partenariats. Les règlements de prêt élaborés pour les banques n'offrent pas nécessairement une base solide pour l'analyse comparative. Il se peut que nous ayons besoin de normes de prêts. Le Conseil des institutions financières fédérales constituera un forum où discuter du développement coopératif des normes de rapport.

La Société du crédit agricole du Canada et la Banque de développement du Canada se sont engagées à fournir aux petites entreprises des données de prêts comparables — là où la chose est possible — à celles que distribuent les banques. En outre, la SEE et la CCC vont travailler à élaborer des données similaires, même si elles ne fournissent pas le même type de produits et de services que les banques. Je m'attends à ce que ces renseignements supplémentaires apparaissent dans les prochains rapports annuels des établissements et dans les rapports ultérieurs.

Monsieur le président, je voudrais maintenant aborder une autre préoccupation que vous avez exprimée dans la lettre que vous m'avez fait parvenir le 19 juin, c'est-à-dire l'identification des failles sur les marchés de capitaux. Je voudrais ici soulever deux points.

Premièrement, je dirais que la meilleure façon pour nous d'identifier les failles c'est de nous mettre à l'écoute des gens d'affaires du Canada. Ce que je vois pour ma part, c'est que nous

Crown financial institutions and regional agencies. Given the rising demand for the financial services of these institutions, it is clear that our clients see that need as well.

The Alliance of Manufacturers and Exporters of Canada and the Canadian Federation of Agriculture agree that these institutions play a key role in the financial markets by providing products and services not usually available from the private sector. These institutions focus on under-served market niches, take greater risks, and help to meet the needs of businesses in emerging fields such as high technology. In addition, these organizations provide financial services irrespective of the cyclical nature of many industries.

In 1994, the Standing Committee on Industry, the Small Business Working Committee and other research identified four capital market inefficiencies which were sometimes seen as gaps by small business: the "risk gap", linked to lenders' unwillingness to lend at any price to riskier businesses; the "size gap" that denies loans under \$100,000 which were seen as unprofitable; a "knowledge gap" that makes lenders reluctant to finance low-asset firms developing new technologies or new export markets; and a "flexibility gap" that expects steady payments, not taking into account the unsteady cash flow of many growing small businesses. These gaps are there. The role of our institutions and agencies in filling these gaps has been rapidly changing.

Finally, Mr. Chairman, you made the point that the role of the government in the late 1990s is not to compete with the private sector but to fill gaps the private sector is unwilling to fill. While I somewhat agree with this statement, each institution which does compete in a limited range of its services is also the sole provider in other areas. For example, Parliament has given the FCC a mandate to compete, but it does so in response to customer demands. In many of its markets, it operates in niches which are usually not served by the banks, except in good times.

In addition, as I have already outlined, most of these institutions are identifying opportunities for collaboration with the private sector. This practice will ensure that they are truly complementary. However, the process of improving the focus and the work of these organizations is never finished.

[Translation]

As I said at the outset, we have seen important changes in the function of many of these organizations. Like you, I recognize that the public expects us to minimize overlap and maximize the

avons de plus en plus besoin — clairement besoin — des institutions financières fédérales et des organismes régionaux. Compte tenu de la croissance de la demande pour les services financiers offerts par ces établissements, il est évident que nos clients perçoivent également ce besoin.

L'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Canada et la Fédération canadienne de l'agriculture tombent d'accord pour affirmer que ces institutions jouent un rôle clé sur les marchés financiers parce qu'elles fournissent des produits et des services que le secteur privé n'a pas l'habitude d'offrir. Ces institutions insistent sur les créneaux généralement moins bien desservis, où les risques sont plus élevés; elles aident à rencontrer les besoins des entreprises des secteurs nouveaux comme la haute technologie. En outre, ces organismes procurent des services financiers sans tenir compte du mouvement cyclique de plusieurs industries.

En 1994, le comité permanent de l'industrie et le comité de travail sur la petite entreprise ainsi que d'autres études ont retenu quatre déficiences sur le marché du capital que les petites entreprises perçoivent parfois comme étant des failles: une «faille associée au risque» renvoie aux prêteurs qui refusent de prêter à n'importe quel prix aux entreprises qui présentent des risques plus nombreux que la moyenne; une «faille d'importance» qui fait que les prêteurs refusent de prêter des sommes inférieures à 100 000 \$ parce que ces prêts paraissent non rentables; une «faille considérée» qui rend les prêteurs hésitants à financer des entreprises à peu de valeur active qui développent de nouvelles technologies ou s'installent dans de nouveaux marchés d'exportation; et une «faille relative à la flexibilité» qui fait que le prêteur attend des remboursements réguliers, sans tenir compte d'un mouvement de trésorerie instable, ce qui est le cas de nombreuses petites entreprises en croissance. Ces failles existent. Le rôle de ces institutions et de ces organismes, en vue de remplir ces failles, a rapidement évolué.

Enfin, monsieur le président, vous avez soutenu que le rôle du gouvernement, dans la dernière moitié des années 1990, est non pas de concurrencer le secteur privé, mais de remplir les failles que le secteur privé refuse de combler. Alors que je serais porté à marquer mon assentiment jusqu'à un certain point, je dois dire que chaque organisme qui fait de la concurrence dans un rayon limité de ses services est souvent le seul fournisseur de ses services dans d'autres rayons. Par exemple, le Parlement a donné à la SCA le mandat de concurrencer, mais il le fait en réponse aux demandes de la clientèle. Sur plusieurs marchés, il opère dans des créneaux qui ne sont pas généralement desservis par les banques, sauf durant les bonnes périodes.

Comme je l'ai déjà souligné, la plupart des institutions cherchent de bonnes occasions pour collaborer avec le secteur privé. Cela leur permettra de s'assurer qu'elles travaillent avec des organismes qui leur sont vraiment complémentaires. Cependant, le processus visant à améliorer la perspective et l'activité de ces organismes n'est jamais terminé.

[Français]

Comme je l'ai affirmé au départ, nous avons été témoins de nombreux changements dans le fonctionnement de plusieurs de ces organismes. Comme vous, je sais que le public s'attend à ce

effectiveness and accountability of our efforts to improve access to capital for small businesses. We are committed to doing this.

[English]

We will ensure that both the Crown financial institutions and the regional agencies have the needed flexibility to meet the changing needs of Canadian SMEs in under-served market niches.

Mr. Chairman, while we may not always agree on the methods, I am convinced that both your committee and the government share the same objectives.

I have asked that a copy of my statement be distributed to the committee. Attached to the statement are notes that address the issues raised in your report in more detail. I would be pleased now to respond to any questions and to discuss our approach further.

Senator Angus: Good morning, minister, and thank you very much for appearing here today with your colleague. I found your comments most interesting.

I take it that the statement you have just presented to us is the current government policy statement respecting Crown financial institutions.

Mr. Manley: I am here as a minister speaking on behalf of the government, yes.

Senator Angus: I am just now being handed a copy of your statement, but I did listen carefully to what you had to say. I was wondering about the process. You talked about terms of rearrangement and an approach which is more user friendly or has a consumer emphasis. We recommended structural change. What is the next step? Are you planning to introduce legislation?

Mr. Manley: What I have really said in the context of both the financial intermediaries as well as the regional development agencies is that a process of change is under way. The BDC bill, which in fact gave rise to this, is less than a year old. The changes we are attempting to bring about in that institution take some time for their effects to be seen and measured.

As I said in my remarks, the application of the benchmarking measurements to the practices of the BDC is something we have undertaken to do. By the time of the next financial report, we should have that kind of measurement with respect to the BDC and the FCC. We are gaining knowledge and information as we move forward.

I understand that my colleague Mr. Goodale wishes to look again at the mandate of the FCC. That could lead to a legislative proposal, but the Council of Crown financial Institutions does not require any legislation. However, I think it is an important step in the direction that you are encouraging us to go, which is to improve the coordination of the activities of these institutions.

que nous minimisions les chevauchements et que nous maximisions l'efficacité et le sens de la responsabilité de nos efforts pour permettre aux petites entreprises un meilleur accès au capital. Nous nous sommes engagés à agir dans ce sens.

[Traduction]

Nous allons veiller à ce que les institutions financières fédérales et les organismes régionaux aient la souplesse voulue pour faire face aux besoins renouvelés des PME canadiennes oeuvrant dans des créneaux de marchés moins bien desservis que les autres.

Monsieur le président, il peut nous arriver de n'être pas d'accord sur les méthodes, mais je suis convaincu que votre comité et le gouvernement partagent les mêmes objectifs.

Une copie de mon discours vous sera distribuée ainsi qu'un argumentaire traitant de chacune de vos recommandations. Vous trouverez, jointes à cette déclaration, des notes plus détaillées portant sur les questions que vous soulevez dans votre rapport. Je serais à présent heureux de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser et de commenter l'approche que nous avons retenue.

Le sénateur Angus: Bonjour, monsieur le ministre, et merci beaucoup de comparaître devant nous aujourd'hui en compagnie de votre collègue. J'ai trouvé vos commentaires très intéressants.

Je suppose que la déclaration que vous venez juste de nous lire représente l'actuel énoncé de politique du gouvernement au sujet des institutions financières de l'État.

M. Manley: Effectivement, je suis ici en tant que ministre s'exprimant au nom du gouvernement.

Le sénateur Angus: On est juste en train de me remettre un exemplaire de votre déclaration, mais je vous ai écouté attentivement. Je m'interrogeais au sujet du processus. Vous avez parlé d'un réaménagement et d'une approche plus conviviale ou plus axée sur le client. Nous avons recommandé des changements d'ordre structurel. Que sera la prochaine étape? Envisagez-vous de présenter une mesure législative?

M. Manley: Ce que j'ai dit, en fait, à propos des intermédiaires financiers et des organismes de développement régional, c'est que nous nous sommes lancés dans un processus de changement. Le projet de loi sur la BDC, qui en fait est à l'origine de tout cet exercice, remonte à moins d'un an. Il faudra attendre un certain temps pour en percevoir les effets et mesurer les retombées du changement que nous essayons d'apporter à cette institution.

Comme je l'ai dit en introduction, nous avons entrepris d'évaluer les pratiques de la BDC. D'ici le prochain rapport financier, nous devrions avoir obtenu les évaluations concernant la BDC et la SCA. Nous comprenons de mieux en mieux la situation et recueillons des informations au fur et à mesure que nous progressons.

Je crois savoir que mon collègue, M. Goodale, veut réexaminer le mandat de la SCA. Cela pourrait donner lieu à une proposition législative, mais le Conseil des institutions financières de l'État ne l'exige pas. Cependant, je crois qu'il s'agit là d'un pas important dans la direction que vous voulez nous voir prendre, à savoir l'amélioration de la coordination des activités de ces institutions.

I have to tell you that I found it quite a surprise to discover that the chairman and the presidents of our Crown financial institutions do not meet on a regular basis. One would have thought that would be a normal thing to occur. Ottawa, after all, is not that big a city and it is not that hard to get to for those who are located elsewhere. That has not been happening. To establish this council on a formalized basis moves in that direction. The agencies must ensure that they understand each other's mandate, where their frontiers are and how they can cooperate. For example, with respect to the FCC and the BDC, where does the farm and non-farm lending begin? That is a bit of a grey area. How do we coordinate their activities? I think we will progress in that area without legislative change.

Senator Angus: I appreciate that.

I was here when you appeared before us a year ago and more or less invited us to conduct this study. We worked quite hard on it. The day after our report was issued, you were quoted in the press as being against our report. That was a bit of a shock. I think you said at the outset that possibly that was a misrepresentation of your views at that time. Was it?

Mr. Manley: The only quote that I gave was a response to an unexpected question asked in the context of an interview from France when I was there for the G-7 Summit. I was replying to media calls relating to what was happening in the summit. I was thrown a question on whether we were about to end the regional development agencies which had recently been moved to my portfolio. My explanation was in fact consistent with what I said today. We are trying to make those agencies achieve certain purposes.

Senator Angus: Rather than get rid of them.

Mr. Manley: A further machinery change is not the essence of the issue. The essence of the issue is how they behave.

Senator Angus: When we approached your request, we went right to the fundamentals — namely, these institutions were established at a certain point in time to meet certain credit gaps but never with the intention of competing with the private sector or in any way substituting for the private sector. We were to review if they had gone beyond what was originally contemplated and whether there was still a need for these agencies. Our recommendations were quite controversial in some cases. I recall you saying that it would be good to start a debate on these issues. These issues were ventilated and there has been a good debate. I am a little disappointed that you have not followed the same process that we recommended.

Je dois vous avouer que j'ai été étonné d'apprendre que le président du Conseil et les présidents de nos institutions financières fédérales ne se rencontrent pas régulièrement. On aurait pu penser que cela se produisait régulièrement. Après tout, Ottawa n'est pas une grande ville et il n'est pas, non plus, difficile de rencontrer ceux qui se trouvent ailleurs. Mais tel n'est pas le cas. Ainsi, nous faisons un pas dans la bonne direction en instaurant un tel conseil. Les organismes doivent s'efforcer d'avoir une idée claire de leurs mandats respectifs, autrement dit, ils doivent savoir où se trouve la limite de leur compétence et comment ils peuvent collaborer entre eux. Par exemple, pour ce qui est de la SCA et de la BDC, où commencent les prêts agricoles et où finissent-ils? C'est là une zone grise. Comment allons-nous coordonner leurs activités? Je crois que nous progresserons dans ce domaine sans nécessairement avoir recours à un changement législatif.

Le sénateur Angus: Je comprends bien.

J'étais ici quand vous avez comparu devant nous il y a un an ou moins, et que vous nous avez invités à entreprendre cette étude. Nous y avons beaucoup travaillé. Le lendemain du dépôt de notre rapport, on a lu dans la presse que vous vous y opposiez. Nous en avons été consternés. Mais je crois vous avoir entendu dire, au début de votre intervention, qu'on a peut-être mal interprété votre point de vue à l'époque. Était-ce le cas?

M. Manley: La seule déclaration que j'ai faite à ce sujet faisait réponse à une question tout à fait inopinée qui m'a été posée dans le cadre d'une entrevue que j'ai donnée depuis la France, où je participais au sommet du G-7. Je répondais aux médias sur ce qui se passait au sommet. On m'a alors demandé si j'allais éliminer les organismes de développement régional qui venaient juste d'être transférés dans mon portefeuille. La réponse que j'ai fournie alors était tout à fait conforme à ce que je vous ai déclaré aujourd'hui. Nous voulons que ces organismes répondent à certains besoins.

Le sénateur Angus: Plutôt que de vous en débarrasser.

M. Manley: Le fond de la question n'est pas de modifier encore une fois la machinerie. Ce qui importe, c'est la façon dont les organismes se comportent.

Le sénateur Angus: Quand nous avons donné suite à votre demande, nous sommes revenus au fondement même de la question — autrement dit, quand ces institutions ont été mises sur pied, à une certaine époque pour combler les lacunes dans le domaine du crédit, on n'a jamais envisagé qu'elles seraient en concurrence avec le secteur privé ni qu'elles s'y substitueraient. Dans notre examen, nous devions déterminer si elles étaient allées au-delà de ce qu'on avait envisagé à l'origine et leur existence était encore justifiée. Dans certains cas, nos recommandations étaient plutôt controversées. Je me rappelle vous avoir entendu dire qu'il convenait d'abord de tenir un débat sur ces questions. Eh bien, nous les avons effectivement livrées à la discussion et nous avons tenu un bon débat. Mais je suis un peu déçu que vous n'ayez pas suivi le même processus que celui que vous avez recommandé.

I should like specifically to deal with ACOA, inasmuch as it seems to have been the biggest lightning rod in terms of the debate at all levels, certainly within my own caucus and everywhere else.

Mr. Manley: I do not think Senator Kirby has found that at all.

Senator Angus: He has stayed away from caucus since then.

The Chairman: Senator Angus and I have stood back to back on this issue so that we can see people coming at us.

Senator Angus: Mr. Manley, you have seen this morning's editorial in *The Globe and Mail*. That indicated to me that *The Globe and Mail* thought our report was probably the oracle, that you would follow our recommendation and that ACOA would be finished. In any event, that is not the case, according to what you have said. However, you did not mention ACOA specifically this morning.

What is the plan for ACOA, other than to have whoever will be its new head meet with the council?

Mr. Manley: First, let us keep separate the financial intermediaries and the regional agencies. In dealing with the council, I am really dealing with the four Crown financial intermediaries as opposed to the regional development agencies which function quite differently and which play different roles.

My view on ACOA, for example, is that it is an organization that is on the ground in the region. Its role has changed considerably as its level of funding has declined.

The editorial to which you refer, senator, raises two issues. First, it raises the Auditor General's report, which really dealt with a time when ACOA had a lot more money to spend than it does now. It was in the practice of making non-repayable grants and contributions to private sector entities. That is not part of its practice or mandate at the present time; nor is its budget anywhere near as large as it was. We really have moved the organization away from that.

Senator Angus: In other words, are you saying, that it is more of an advisory body as opposed to a financing body?

Mr. Manley: Yes. There is still a mandate to deal with access to capital on small business. However, in the case of ACOA, none of its funding is non-repayable — it is repayable only. It may have more favourable terms. Most of the stories dealt with by the Auditor General's report which are reflected in the editorial are from the times when it was thought of as an agency that just gave money away.

The second issue the editorial raises is Mr. Spector's decision to go to the private sector. It quotes a couple of MPs. I would like to say that in the rather short time I have been responsible for ACOA as minister, I have worked very well with Norman Spector. He is a public servant in whom I had trust, have trust and from whom I

Je veux vous parler plus précisément de l'APÉCA, puisqu'il semble que c'est elle qui a le plus retenu l'attention dans le débat, à tous les paliers, et très certainement au sein de mon caucus.

M. Manley: Je ne crois pas que le sénateur Kirby ait eu cette impression.

Le sénateur Angus: Il n'est pas venu au caucus depuis lors.

Le président: Le sénateur Angus et moi-même avons mutuellement protégé nos flancs sur cette question, pour savoir d'où viendraient les coups.

Le sénateur Angus: Monsieur Manley, vous avez lu l'éditorial de ce matin dans le *Globe and Mail*. J'ai cru y voir que, pour le *Globe and Mail*, notre rapport était probablement l'oracle et que vous suivriez notre recommandation et élimineriez l'APÉCA. Quoi qu'il en soit, tel n'est pas le cas, à en croire ce que vous venez de nous déclarer. D'ailleurs, vous n'avez pas parlé spécifiquement de l'APÉCA ce matin.

Qu'envisagez-vous pour cet organisme, outre que la personne — quelle qu'elle soit, qui en dirigera les destinées devra rencontrer le président du conseil?

M. Manley: Tout d'abord, faisons la différence entre les intermédiaires financiers et les organismes régionaux. Quand je traite avec le conseil, je traite en fait avec les quatre intermédiaires financiers de l'État, plutôt qu'avec les organismes de développement régional qui fonctionnent de façon très différente et qui remplissent des rôles différents.

Par exemple, pour ce qui est de l'APÉCA, j'estime qu'il s'agit d'un organisme de terrain, d'un organisme régional. Son rôle a considérablement changé dans le temps et son niveau de financement a diminué.

L'éditorial auquel vous faites allusion, sénateur, soulève en fait deux questions. Tout d'abord, le rapport du vérificateur général, qui portait sur une époque où l'APÉCA avait beaucoup plus d'argent à dépenser qu'à l'heure actuelle. Il était alors courant d'accorder des subventions non remboursables aux entreprises privées. Cela ne fait plus partie de ses attributions et son budget n'est plus aussi important. L'organisme n'en est vraiment plus là.

Le sénateur Angus: Autrement dit, d'après ce que vous nous dites, il est à présent beaucoup plus un organe consultatif qu'un organisme de financement?

M. Manley: Oui. Mais le mandat relatif à l'accès aux capitaux pour les petites entreprises demeure. Cependant, l'APÉCA n'accorde plus de subventions non remboursables, toutes doivent être remboursées. Certes, les conditions peuvent être plus intéressantes. Ce qui est dit dans l'éditorial auquel vous faites allusion, à propos du rapport du vérificateur général, porte sur une époque où l'on estimait que l'organisme devait simplement distribuer de l'argent.

Le second point, soulevé dans cet éditorial, concerne la décision de M. Spector de s'adresser au secteur privé. On y cite deux ou trois députés. Je dois dire que dans le temps très court où j'ai été ministre responsable de l'APÉCA, j'ai très bien fonctionné avec Norman Spector. C'est un fonctionnaire en qui j'ai eu et j'ai

had the fullest cooperation. He is a loss to the public service of Canada. He has explained to me that his decision was based on a private sector offer which, at this point in his life, was timely to pursue. Those are decisions that all of us make in our lives.

The implication in the editorial is unfortunate because it does not correspond with the facts as I understand them to be, either with respect to Mr. Spector's motivation and certainly not with respect to the approach I am taking to ACOA and to the other regional agencies.

I think they have the ability to play a very effective role. I have mentioned some of those things in my remarks. For example, they were on the ground to deliver the infrastructure program when we chose to do that. They are the people who know what is happening on the ground, that is, what the economic development opportunities are. As we shift the focus to one based upon the need to stimulate local responsibility for community economic development, focusing on themes such as trade, technology and increased value added, you cannot do that sitting in an office tower in Ottawa. You have to have people on the ground who know how to do it.

Our mechanisms are changing. We no longer see that the way to do that is to give money to businesses, particularly to set up competitors in a market that is marginal, thereby creating two non-viable businesses. We want the agencies to play an important role in building viable and longer-term economic development.

I have gone to Atlantic Canada and said, "Look, if you want to create jobs, that is easy. Just give me money and we will paint every church steeple in Atlantic Canada. You will have lots of jobs. When the paint is dry and the money is gone, the jobs will be gone too." That is not what we are interested in doing. We are interested in building the kinds of infrastructure, expertise and opportunities that will mean that jobs last into the long term. That is a lot more difficult. It requires a different approach to the problem of economic development. It can be frustrating for those who want to see immediate jobs created by handing out money in their communities. However, that is the path we are on.

The committee made recommendations with respect to the agencies, really looking at the cash side of things. In fact, to some extent, although less so with ACOA than with WED, FORD(Q) and FedNor, we are actually doing what you recommended, only a little bit differently. We are using the BDC in some cases and in some segments. We are also using the chartered banks to take that access to capital money and use it to leverage greater lending activity by the banks to small businesses, in some cases by the BDC. The determination as to who gets the money in those cases is made by the bankers. We try to drive the behaviour of the bank by buying down a bit of the risk factor. In essence, that is what

toujours confiance, et qui m'a toujours offert toute sa collaboration. Son départ est une perte pour la fonction publique fédérale. Il m'a expliqué qu'il avait pris cette décision parce que le secteur privé lui avait fait une offre qui tombait à pic dans sa vie. C'est le genre de décision que nous sommes tous appelés à prendre à un moment ou à un autre.

Ce qu'on sous-entend dans cet éditorial est tout à fait malheureux, parce que celui-ci ne correspond pas aux faits, tels que je les comprends, ni en ce qui concerne les motifs de M. Spector, ni en ce qui concerne l'approche que j'ai retenue pour l'APÉCA et pour les autres organismes régionaux.

Je pense que ces organismes sont aptes à remplir un rôle très efficace. J'en ai fait état dans mes remarques. Par exemple, on les a mis sur le terrain pour administrer les programmes d'infrastructure quand nous avons décidé que c'est ce qu'il fallait faire. Ces gens-là savent ce qui se passe sur le terrain, autrement dit ils savent quelles sont les possibilités de développement économique. À l'heure où nous faisons porter notre action sur la nécessité de stimuler la prise de responsabilité à l'échelon local en matière de développement économique des collectivités, à l'heure où nous nous concentrons sur des thèmes comme le commerce, la technologie et l'accroissement de la valeur ajoutée, on ne peut se permettre de rester dans nos tours à Ottawa. Il faut avoir des gens sur le terrain qui savent comment s'y prendre.

Nous sommes en train de modifier nos mécanismes. Nous n'estimons plus que nous parviendrons à cet objectif en donnant de l'argent aux entreprises, surtout pas si c'est pour lancer sur le marché des concurrents marginaux, et donc de donner naissance à des entreprises non viables. Nous voulons que les organismes s'acquittent d'un rôle plus important, celui d'instaurer un développement économique viable et durable.

Quand je suis allé dans la région de l'Atlantique, j'ai dit aux gens de là-bas: «Si vous voulez créer des emplois, c'est facile. Donnez-moi de l'argent et nous peindrons les clochers de toutes les églises de la région. Des emplois, vous en aurez, et beaucoup. Mais quand la peinture sera sèche et qu'il n'y aura plus d'argent, il n'y aura plus d'emplois non plus». Ce n'est pas cela que nous voulons faire. Nous voulons créer le genre d'infrastructures, de connaissances et de débouchés qui seront synonymes de création d'emplois à long terme. Cela, c'est beaucoup plus difficile. Il faut adopter une approche différente en matière de développement économique. Ce peut être frustrant pour ceux et celles qui veulent obtenir des emplois tout de suite en gérant l'argent que nous leur donnerions. Mais voilà, ce n'est pas la voie que nous avons choisie.

Le comité a formulé des recommandations à propos de ces organismes en s'intéressant de très près à la question de l'utilité. En fait, dans une certaine mesure, même si c'est moins vrai dans le cas de l'APÉCA que dans celui du PDEO, de Ford (Québec) et de FedNor, nous faisons ce que vous avez recommandé mais un peu différemment. Nous avons recours à la BDC dans certains cas et pour certains segments. Nous avons également recours aux banques à charte pour favoriser l'accès aux capitaux et créer ainsi un effet de levier dans les activités de prêts que les banques mènent auprès des petites entreprises, parfois, par l'intermédiaire de la BDC. Ce sont les banquiers qui décident d'attribuer les

you recommended with respect to the access to capital activities of the regional agencies. Instead of being lenders themselves, you suggested that the money be leveraged through the Crown financial institutions.

To a large extent, that conforms with the practice. However, at the moment, I am convinced that we should continue with the activities of the agencies on the ground in stimulating local responsibilities for economic development and in providing the mentoring and training opportunities that they do.

Senator Angus: I understand that, Mr. Manley. There are always political considerations. Our real focus on that aspect was not so much with respect to access to cash, as you suggest, but what we felt was an overlap from an administrative point of view. Our suggestion of rolling them in was not necessarily into an office tower in Ottawa but into one administrative structure. As an analogy, the chairman has used the expression "a holding company". It seemed to us that there would be very substantial savings in that regard. I guess you would have had your experts look at it and suggest that we are wrong.

Mr. Manley: I would not put it quite that simply. There could be some reduction in administrative costs, but a significant additional cost could be implied by that consolidation in the short term.

Consider my institution, the Business Development Bank of Canada, as an example. I may be the only minister in this government — although I do not know for sure — who has gone to the Prime Minister and asked him to take something away, which I am very sorry he did take away. I refer to the Cape Breton Development Corporation.

My focus with the BDC has been to change the culture of an entity. The FBDB was not exactly well respected by its customers, by the professions that dealt with it or by government. It was seen as a political bank which had done a lot of stupid stuff over the years. We all remember the strip club in Hull and all these other things.

I can spend my time trying to change the culture of that organization and make it more client-focused and more responsive to the lending gaps, or I can spend my time working to assemble a common holding company and putting the pieces together. In my judgment, I would rather accomplish the first project and get the institution responding to its clients. That is not a small task. If we can accomplish that, then we can look at whether there are other ways we can save administrative costs in the longer term by consolidating activities of the other financial institutions. Task one was to make the thing work as it was.

fonds. Nous essayons d'influer sur le comportement des banques en assumant une partie du risque. C'est essentiellement ce que vous avez recommandé relativement au rôle des organismes régionaux en matière d'accès aux capitaux. Vous aviez recommandé que, plutôt que d'être des prêteurs, ces organismes devaient faire office de leviers et obtenir des fonds par l'intermédiaire des institutions financières de l'État.

Dans une très grande mesure, c'est ce qui se fait en pratique. Cependant, à l'heure actuelle, je suis convaincu que nous devrions maintenir les activités des organismes sur le terrain, activités qui ont pour objet de stimuler les responsabilités locales en matière de développement économique et de continuer à assurer l'encadrement et la formation.

Le sénateur Angus: Je comprends cela, monsieur Manley. Il y a toujours des considérations d'ordre politique. Ce qui a surtout retenu notre attention à cet égard, ce n'est pas tant l'accessibilité aux liquidités, comme vous semblez le laisser entendre, mais plutôt les regroupements d'un point de vue administratif. Quand nous avons recommandé de regrouper ces organismes, nous ne voulions pas forcément dire dans une des tours d'Ottawa, mais plutôt au sein d'une même structure administrative. À titre d'analogie, rappelez-vous l'expression du président qui a parlé de «société de portefeuille». Nous avons eu l'impression qu'on pourrait ainsi réaliser de très importantes économies. Mais je suppose que vos experts ont dû analyser la question et vous dire que nous avions tort.

M. Manley: Je ne le formulerais pas aussi simplement que cela. Il est certes possible de réduire une partie des coûts administratifs, mais tout regroupement entraînerait, à court terme, des coûts supplémentaires très élevés.

Prenez mon institution, par exemple, la Banque de développement du Canada. Je suis certainement le seul ministre de ce gouvernement — bien que je n'en sois pas certain — à s'être adressé au premier ministre pour lui demander de lui retirer quelque chose, et je suis désolé qu'il l'ait fait. Je veux parler de la Société de développement du Cap Breton.

Dans le cas de la BDC, je me suis surtout attardé à modifier la culture de l'organisme. On ne peut pas dire que la BDC était respectée par ses clients, par les corps professionnels qui traitaient avec elle, ni par le gouvernement. On y voyait une banque fortement influencée par la politique, qui a fait énormément de choses stupides dans le passé. Nous nous rappellerons tous le cas du club de strip-tease, à Hull, et tout le reste.

Je pourrais consacrer tout mon temps à essayer de modifier la culture de cet organisme afin qu'il soit plus orienté vers la clientèle et qu'il réponde mieux aux défauts constatés en matière de prêts, ou je pourrais passer mon temps à constituer une compagnie de portefeuille et à coller les morceaux ensemble. J'ai estimé qu'il valait mieux appliquer la première formule et essayer de faire en sorte que cette institution réponde aux besoins de ses clients. Mais ce n'est pas une mince tâche. Si nous y parvenons, nous pourrions alors nous demander s'il n'existe pas d'autres façons d'épargner en coûts administratifs à long terme, en regroupant les activités des autres institutions financières. Mais ma première tâche a consisté à faire en sorte que les choses fonctionnent, telles qu'elles sont.

I think we have made good progress over the last year. The lending numbers are up significantly, which reflect some of the changes to the legislation that you approved last year. The anecdotal feedback we are collecting from client groups across the country is very positive, and the partnership activities that the BDC has been engaged in, including with the chartered banks, has been very successful. I have told them I want them to be complementary, not competitive, with the banks, but I want them to be aggressively complementary so that they are constantly moving the yardsticks a bit. That is where I would rather put my focus for the time being.

Senator Stewart: For how many of these so-called financial intermediaries and for how many of these so-called regional development agencies are you ministerially responsible?

Mr. Manley: I am responsible for the Business Development Bank of Canada, which is the only one of the financial intermediaries. Mr. Goodale is responsible for the Farm Credit Corporation, and Mr. Eggleton is responsible now for both the Export Development Corporation and the Canadian Commercial Corporation.

At the time I was here last year and until the shuffle in January, the Canadian Commercial Corporation was in the Department of Public Works and separate from the EDC. There has been a ministerial consolidation on that one.

With respect to the regional development agencies, all of them have been moved into the industry portfolio. I am responsible for Western Economic Diversification, ACOA, FORD(Q), and FedNor, which I already had as part of Industry.

Senator Stewart: The purpose of structural consolidation would have been to make savings with regard to overhead and overlaps, but presumably it would also have been to have assured that there was stimulus to prevent these organizations from becoming simply routine operations.

Let us consider financial intermediaries first, where you have only one. How much of your ministerial time do you give to the BDC?

Mr. Manley: It is very difficult to make an apportionment of my time. I do not keep a pie chart. I have regular consultations with the president and/or the chairman of the bank. I consult with them monthly.

In addition, my deputy minister is a member of the board of directors. The Deputy Minister of Industry is a member of the board of directors, and a deputy minister of one of the regional development agencies is also on the board of directors. Currently, that is the deputy minister from FORD(Q). I have input from them as to decisions taken by the board.

A portion of my time is certainly spent, but the accountability lines are there.

Je pense que nous avons accompli des progrès intéressants au cours de la dernière année. Les montants de prêts accordés sont nettement à la hausse, ce qui traduit une partie des changements apportés à la loi que vous avez approuvée l'année dernière. Les réactions que nous recueillons de groupes clients un peu partout au pays sont très positives et les activités de partenariat auxquelles participe la BDC, notamment avec les banques à charte, ont donné d'excellents résultats. J'ai demandé à ces organismes de s'inscrire en complément des banques, et pas de leur faire concurrence, mais je veux qu'ils le fassent de façon agressive pour que nous fassions monter la barre d'un cran à chaque fois. C'est sur cela que je préfère me concentrer pour l'instant.

Le sénateur Stewart: De combien de ces prétendus intermédiaires financiers et de ces prétendus organismes de développement régional êtes-vous responsable en tant que ministre?

M. Manley: Je suis responsable de la Banque de développement du Canada, qui est le seul intermédiaire financier. M. Goodale est responsable de la Société du crédit agricole et M. Eggleton est maintenant responsable de la Société d'expansion des exportations et de la Corporation commerciale canadienne.

À l'époque où j'ai comparu devant vous l'année dernière, et jusqu'au moment du remaniement ministériel de janvier, la Corporation commerciale canadienne relevait du ministère des Travaux publics et elle était une entité distincte de la SEE. Depuis, on a regroupé les deux organismes dans un même portefeuille.

S'agissant des organismes de développement régional, tous ont été transférés au portefeuille de l'industrie. Je suis donc responsable du programme de Diversification de l'économie de l'Ouest, de l'APÉCA, de Ford (Québec) et de FedNor, que je chapeautais déjà à l'Industrie.

Le sénateur Stewart: Un regroupement structurel aurait eu pour objet de permettre de réaliser des économies en frais de fonctionnement et de supprimer les chevauchements de responsabilités, mais on peut supposer que cet exercice aurait également eu pour objet de veiller à ce qu'il y ait des incitatifs suffisants pour éviter que ces organismes ne tombent dans des opérations routinières.

Prenons d'abord le cas de l'intermédiaire financier, puisqu'il n'y en a qu'un. Combien de temps consacrez-vous à la BDC en tant que ministre?

M. Manley: Il est très difficile de déterminer comment mon temps se répartit. Je ne tiens pas de relevé. Je consulte régulièrement le président du conseil ou le président de la banque. Je les consulte tous les mois.

En outre, mon sous-ministre est membre du conseil d'administration. Le sous-ministre de l'Industrie est membre du conseil d'administration et un sous-ministre d'un des organismes de développement régional siège également au conseil d'administration. À l'heure actuelle, il s'agit du sous-ministre de Ford (Québec). Ils me font part des décisions prises par le conseil.

Donc, j'y consacre certainement une partie de mon temps, mais les responsabilités sont partagées.

Senator Stewart: Do not misunderstand me, but I suppose they tell you at these monthly meetings that all is going swimmingly.

Mr. Manley: No. If you mean they try to gloss over the problems, no. We have dealt with many problems. We are trying to change the mandate and operations of the FBDB into something different, and it has not all been easy.

Senator Stewart: I am trying to discover how much independent input you can bring to this dialogue. Are you dependent on the people whose behaviour — to use the word you used before — you are trying to improve? That may be a caricatured way of putting it, but I think you see the point.

Mr. Manley: There is always a certain healthy tension between the political level and the bureaucratic level in our system of government, and the Crown corporations and other agencies retain a certain independence which is necessarily part of the system.

What we have done with the Business Development Bank of Canada is different from the normal day-to-day operations of a Crown corporation vis-à-vis the minister because we developed the proposed new mandate together. The new mandate reflects my views as to the direction in which the bank should be going. I have set for the bank, in cooperation with my deputy minister — who, as I say, is part of the board — the objectives over time in terms of implementing the mandate, and I receive progress reports. As we get the benchmark statistics, we will be in a better position to measure the performance of the institution against our objectives.

I am under no illusion as to the size of the challenge. In my answers, I have reflected the fact that I would not come here to tell you today that we have just discovered the greatest thing yet in terms of Crown financial institutions. We have made progress, and I would be happy to claim that, but we have also struggled with an institution which has had a very low self-image. It has therefore had challenges in attracting highly qualified people. We have had to invest in retraining, re-engineering and changing the client focus of this institution. That is not all done. It is on track, I believe, with some bumps along the road, but we are moving there.

Senator Stewart: Perhaps we could shift for a moment to the regional development agencies. Are you making comparable progress there?

Mr. Manley: There are four regional development agencies. FedNor is part of the Department of Industry and has been since I arrived. It is not a stand-alone agency, as are the other three. As I inherited them, they each had somewhat different practices and policies in effect, which you would expect since the regions have different approaches.

Le sénateur Stewart: N'interprétez pas mal ce que je vais dire, mais je suppose qu'ils vous racontent que, dans ces réunions, mensuelles, tout baigne dans l'huile.

M. Manley: Non. Si vous insinuez qu'ils essaient de masquer les problèmes, ce n'est pas le cas. Nous avons traité de nombreux problèmes. Nous essayons de modifier le mandat et le fonctionnement de la BDC, pour en arriver à quelque chose de différent, mais ce n'est pas du tout facile.

Le sénateur Stewart: J'essaie de savoir jusqu'à quel point votre participation à ce dialogue peut-être indépendante. Ne dépendez-vous pas de ceux-là même dont vous essayez d'améliorer le comportement, pour reprendre un mot que vous avez employé plus tôt? C'est peut-être là une façon caricaturale de décrire la chose, mais je pense que voyez ce que je veux dire.

M. Manley: Il y a toujours certainement une tension très saine entre le palier politique et le palier bureaucratique dans notre système de gouvernement, et les sociétés d'État ainsi que les autres organismes gouvernementaux ont une certaine indépendance, qui fait nécessairement partie du système.

Ce que nous avons fait, dans le cas de la Banque de développement du Canada, diffère un peu du genre de relations habituelles qu'une société d'État entretient avec le ministre, parce que nous avons élaboré ensemble le nouveau mandat proposé. Celui-ci reflète mon point de vue quant aux orientations que la banque devrait suivre. En collaboration avec mon sous-ministre — qui, comme je le disais, siège au conseil — j'ai énoncé les objectifs que la banque devra suivre quant à la mise en oeuvre de son mandat et je reçois des rapports d'étape. Quand nous obtiendrons les statistiques repères, nous serons mieux placés pour évaluer la performance de l'institution en regard des objectifs que nous avons fixés.

Je ne me fais pas d'illusion quant à l'ampleur du défi à relever. Dans mes réponses, j'ai bien précisé que nous n'allions pas venir ici, aujourd'hui, pour vous dire que nous avions trouvé ce qui se fait de mieux en matière d'institutions financières gouvernementales. Nous avons fait des progrès, et je me réjouis de le revendiquer, mais nous avons, aussi, dû composer avec une institution affublée d'une image très dépréciée. Il a donc été difficile d'attirer un personnel hautement qualifié. Nous avons dû investir dans le perfectionnement, dans la restructuration et dans la réorientation de la vocation de l'institution qui doit être résolument tournée vers le client. Nous n'avons pas fini. C'est en route, malgré quelques petits incidents de parcours, mais nous y arriverons.

Le sénateur Stewart: Peut-être pourrions-nous passer, pour un instant, aux organismes de développement régional. Faites-vous des progrès comparables dans leur cas?

M. Manley: Il y a quatre organismes de développement régional. FedNor fait partie du ministère de l'Industrie et s'y trouve depuis mon arrivée. Ce n'est pas un organisme isolé, puisqu'il y en a trois. Quand on me les a confiés, tous appliquaient des pratiques et des politiques relativement différentes, ce qui n'est pas étonnant puisque les régions ont des approches différentes.

Western Diversification, for example, does no assistance at all directly to businesses. It strictly operates its capital assistance through various intermediaries, much of it through the Community Futures programs.

We have restructured and re-engineered FedNor in recent months. It will operate far more along the lines that Western Economic Diversification has operated. In other words, it will not be lending directly to business or providing financial assistance directly to business. It will strictly do so indirectly through other financial institutions, including the Business Development Bank, but it will provide a basis of activity at a community level.

FORD(Q) has made its focus entirely small business and the point of access for small business. ACOA, likewise, has been entirely small business oriented and continues to be, but it does provide direct — although repayable — financial assistance to businesses.

I have a secretary of state in each of those regional agencies. They have responsibility on a day-to-day basis. We are attempting to increasingly focus the efforts of the agencies on the same three themes that the government set out in this year's budget as being the key points of focus — namely, youth, trade and technology. In each of those areas, we are endeavouring to, as much as we can, ensure that the resources are focused on addressing what we see as the critical needs. In practical terms, this means that we are attempting to develop approaches that reflect the need to build sustained economic activity. That means that we must have acquisition and use of technology, and we must be focused on markets that are broader than local markets. Otherwise, we will inevitably find that we are doing the same kind of short-term programming that these agencies have been criticized for in the past. That is not our objective. Again, it will take time to change the expectations of the regions as well as to fully implement that kind of approach, but I believe progress is being made.

Senator Stewart: You speak of “we”, and that raises a question in my mind as to who “we” are. Let us take ACOA as an example. When you were given responsibility, ACOA had a structure. Now you talk about a new pattern of operation. In a sense what you are saying is that in the bad old days ACOA did not operate very well, but “we” are trying to change how ACOA behaves. I assume you are in on this. Who else is in on this?

Mr. Manley: I am in on this, yes.

The change in approach at ACOA began before I arrived. The previous minister, Mr. Dingwall, introduced the policy of ending non-repayable grants and contributions to business, for example. That shift to full “repayability” was already part of the

Par exemple, le programme de Diversification de l'économie de l'Ouest n'offre absolument aucune assistance directe aux entreprises. Il apporte son aide financière par le truchement d'intermédiaires, essentiellement le programme de Développement des collectivités.

Au cours des derniers mois, nous avons restructuré FedNor. Désormais, cet organisme fonctionnera beaucoup plus à la façon du programme de Diversification de l'économie de l'Ouest. Autrement dit, il ne prêtera plus directement aux entreprises et n'apportera plus directement de soutien financier au milieu des affaires. Il le fera strictement de façon indirecte, par le biais d'autres institutions financières, notamment la Banque de développement du Canada, mais il offrira une base pour les activités menées à l'échelon des collectivités.

Ford(Québec) est désormais entièrement tourné vers les petites entreprises et constitue un point d'accès pour la PME. De même, l'APÉCA, qui s'est exclusivement intéressée aux PME, continuera dans cette voie, mais offrira une aide financière directe, bien que remboursable, au milieu des affaires.

Je peux m'appuyer sur trois secrétaires d'État qui coiffent chacun un organisme régional. Ils sont responsables de l'administration quotidienne. Nous nous efforçons d'axer de plus en plus le travail des trois organismes sur les thèmes prioritaires pour le gouvernement, thèmes qu'il a énoncé dans son budget de cette année, à savoir la jeunesse, le commerce et la technologie. Dans chacun de ces domaines, nous nous efforçons, autant que faire se peut, de faire en sorte que les ressources soient destinées à répondre à ce que nous estimons être des besoins essentiels. Sur un plan pratique, cela veut dire que nous essayons d'élaborer des approches traduisant la nécessité d'instaurer une activité économique soutenue. Cela revient à dire que nous devons acquérir et exploiter la technologie voulue et que nous devons nous concentrer sur des marchés plus larges que les marchés locaux. Sinon, nous nous trouverons inévitablement dans la position où ces organismes offriront le même genre de programmes que ceux pour lesquels ils ont été critiqués dans le passé. Ce n'est pas là notre objectif. Encore une fois, il nous faudra du temps pour modifier les attentes des régions et pour véritablement mettre en oeuvre ce genre d'approche, mais je pense que nous sommes en train d'accomplir des progrès.

Le sénateur Stewart: Vous dites «nous», ce qui m'amène à vous demander ce que vous entendez par là. Prenons le cas de l'APÉCA, par exemple. Quand celle-ci a été transférée sous votre aile, elle avait une structure. À présent, vous parlez d'un nouveau régime de fonctionnement. D'une certaine façon, vous dites que dans les mauvais jours du temps passé, l'APÉCA ne fonctionnait pas très bien, mais que «nous» essayons de modifier cela. Je suppose que vous avez quelque chose à voir avec cela. Qui y a-t-il d'autre?

M. Manley: Effectivement, j'ai quelque chose à y voir.

On avait commencé à modifier le mode de fonctionnement de l'APÉCA avant mon arrivée. Par exemple, le ministre qui s'en occupait précédemment, M. Dingwall, a mis un terme à la politique qui consistait à verser des subventions et des contribu-

government's operations with respect to the regional agencies before they came under the industry portfolio.

As we move forward from here and as it has become part of my responsibility, the Prime Minister, in putting the agencies into the industry portfolio, also named a secretary of state for each of the regional agencies. I have worked very hard to build a portfolio coordination plan that includes, at the political level, myself and the three secretaries of state. At the bureaucratic level, it includes the Deputy Minister for Industry, together with the deputies for each of the three regional agencies, together with a portfolio coordination plan in key areas — such as science and technology, small business service, the delivery of services and communications — through an assistant deputy minister based in the industry department. The "we" you referred to are, politically, the four of us and, bureaucratically, the team of us. We are attempting to get all of the components of this very large portfolio moving in the same direction. That does not merely include the industry department and the three regional agencies. It includes the Business Development Bank, the National Research Council and the university granting councils, two of which report to me. It includes focusing that whole operation on the common themes of how we build an innovative economy in this country based on our need to develop, diffuse, apply the latest technology, and build on our existing strengths, and how we win in the international markets of the world, which is the real proving ground of the quality of our products. That is what we are trying to do. That is a big project, and it transcends the regional agencies, Industry Canada and any components of the portfolio. It is like a Sunday school picnic where they tie everyone's legs together and try to get them all working in the same direction at the same time. That is what we are attempting to do. If we can accomplish that, then we have an engine for really making a difference in moving the Canadian economy into the 21st century.

Senator Stewart: The Standing Senate Committee on Foreign Affairs has been looking at Canada's relations with Europe. One of the things happening over there is southern and eastward expansion of the European Union. Immediately that raises the prospect of regional development programs in Europe. Are those whom you referred to as "we" paying any attention to the strategies being employed in Europe?

Mr. Manley: I need to use the term "we" because this is a broad portfolio. Industry Canada, as a department, has a very strong policy component, with officers whose responsibility it is to keep abreast of economic development thinking in other jurisdictions as well as our own. They must know what people are saying and what they are doing. We have also invested

tions non remboursables aux entreprises. Ce changement d'orientation, ce passage à des prêts entièrement remboursables, découlait déjà d'une orientation gouvernementale relativement aux organismes régionaux, avant donc que ceux-ci ne passent au portefeuille de l'Industrie.

Après cela, quand il a transféré la responsabilité de ces organismes au ministère de l'Industrie, le premier ministre a nommé un secrétaire d'État chargé de chapeauter chaque organisme régional. J'ai beaucoup travaillé à l'élaboration d'un plan de coordination à l'échelon du portefeuille qui vise, au niveau politique, les trois secrétaires d'État ainsi que moi-même. Au plan bureaucratique, celui-ci concerne le sous-ministre de l'Industrie, ainsi que les trois sous-ministres chapeautant les organismes régionaux. S'ajoute à cela un plan de coordination dans les grands domaines d'activités du portefeuille — comme la science et la technologie, les services aux petites entreprises, la prestation de service et les communications —, qui s'adresse à un sous-ministre adjoint de l'Industrie. Donc, le « nous » dont vous parlez concerne les quatre personnes dont je viens de vous parler sur un plan politique, et l'ensemble de l'équipe sur un plan administratif. Nous essayons de faire en sorte que tous les éléments de ce portefeuille très important se déplacent dans la même direction. Tout cela ne concerne pas simplement le ministère de l'Industrie et les trois organismes régionaux. Il y a aussi la Banque de développement du Canada, le Conseil national de recherches du Canada et les conseils subventionnaires des universités, dont deux relèvent de mon portefeuille. Il est question d'axer tout notre fonctionnement sur les thèmes communs de l'élaboration d'une économie novatrice fondée sur la nécessité d'élaborer, de diffuser et de mettre en oeuvre la technologie la plus récente, et également fondée sur nos actuels points forts de même que sur la façon dont nous parvenons à remporter des marchés internationaux, preuve ultime de la qualité de nos produits. C'est cela que nous essayons de faire. C'est un vaste projet et il transcende les organismes régionaux, Industrie Canada et toutes les composantes du portefeuille. C'est un peu comme ce qui se passe dans les pique-niques des écoles, le dimanche, quand on attache les jambes de tout le monde et qu'il faut aller dans la même direction en même temps. C'est cela que nous nous efforçons de faire. Si nous y arrivons, alors nous disposerons d'un moteur qui nous permettra véritablement de creuser la différence dans la façon dont l'économie canadienne abordera le 21^e siècle.

Le sénateur Stewart: Le comité permanent du Sénat sur les affaires étrangères s'est penché sur la question des relations du Canada avec l'Europe. On assiste notamment, là-bas, à une expansion de l'Union européenne vers le Sud et vers l'Est. Cela soulève immédiatement la possibilité que l'Europe adopte des programmes de développement régional. Est-ce que ceux que vous englobez dans votre « nous » s'intéressent aux stratégies mises en oeuvre en Europe?

M. Manley: Je me dois d'employer la première personne du pluriel, parce que le portefeuille d'Industrie Canada est vaste. Le ministère a une composante politique très forte, certains agents étant responsables de se tenir aussi bien au courant de la pensée économique des autres pays en matière de développement que de la nôtre. Ils doivent se tenir au courant de ce que les gens disent et

heavily — and this is something your committee may want to hear about at some point — within our portfolio in a micro-economic policy understanding of what is required in order to effectively build an innovative economy, including a look at measures that are being taken elsewhere.

Michael Porter is famous for the report he delivered in 1990 on the Canadian economy. While speaking in Montreal a couple of weeks ago, he identified the micro-economic side as the one where focus needs to be drawn in moving economies forward. That, in fact, is what we are trying to do, and that pertains directly to your question.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think it might be valuable for the committee at some appropriate time to hear from Mr. Manley and others on this micro-economic approach and perhaps to bring the wisdom from that approach to bear on what is being done with ACOA.

The Chairman: Thank you, senator.

Senator Kolber: I appreciate that business is not like government, but when most businesses that I have been involved with make an investment, after a year or two they do a post mortem to see what they have received for their dollars. If we take the whole agglomeration of these agencies and banks over the last five years, has a study ever been done with respect to what the Canadian taxpayers have received from this? What has it achieved? Is there some kind of return on what you spend?

Mr. Manley: Those reviews are done frequently. There is of course an annual report from the agencies.

Senator Kolber: To quote you, what you are trying to do is long term. An annual report, while not exactly meaningless, does not give me the answers I hope to get. In other words, has there ever been a five-year report? You have spent tens of millions of dollars. What did we get for it?

Mr. Manley: Yes, there have been. We do not have a long-term report on what we have done with respect to changes that have come about in the past 12 months. In effect, that is one of my responses to your report. We have made significant and substantive change within 12 months, including putting the regional agencies into the industry portfolio and including the new mandate for the Business Development Bank. We are at a stage where we are awaiting results. The measurement based on benchmarking, which is one of your recommendations with respect to the financial intermediaries, becomes an important component of being able to make that evaluation in the future.

Has the information been inadequate to date? I think you can say that that has been the case. That is one of the reasons I am here today saying that, with respect to the intermediaries, two of them with similar practices to the chartered banks — the FCC and the BDC — will be providing the data in a similar manner to that provided to us by the chartered banks. That will give us better information to make a comparative analysis and to ask questions

font. À l'échelon du ministère, nous avons aussi beaucoup investi — et votre comité voudra peut-être s'y intéresser à un moment donné — dans des études micro-économiques qui pourraient nous permettre de bâtir une économie novatrice, et cela s'entend notamment de l'analyse des mesures effectuées ailleurs.

Michael Porter est célèbre pour le rapport qu'il a produit en 1990 sur l'état de l'économie canadienne. Dans sa communication à Montréal, il y a deux ou trois semaines, il a indiqué qu'il fallait s'intéresser à la micro-économie pour faire avancer nos économies. C'est précisément ce que nous nous efforçons de faire et cela répond directement à votre question.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je crois qu'il serait intéressant pour le comité, en un temps opportun, d'entendre M. Manley et d'autres au sujet de cette approche micro-économique et d'en profiter, peut-être, pour en appliquer les enseignements à ce qui se fait dans le cas de l'APÉCA.

Le président: Merci, sénateur.

Le sénateur Kolber: Je comprends bien qu'il y a une différence entre secteur privé et gouvernement, mais quand la plupart des entreprises font un investissement, au bout d'une année ou deux, elles se livrent à une analyse *a posteriori* pour voir ce qu'elles ont récupéré de cet investissement. A-t-on jamais effectué une étude pour savoir ce que les contribuables canadiens ont récupéré de tout ce conglomérat d'organismes et de banques que nous avons administrés au cours des cinq dernières années? Qu'avons-nous réalisé? Avez-vous récupéré quoi que ce soit de ce que vous avez investi?

M. Manley: Nous effectuons régulièrement ce genre d'analyse. Elle se retrouve bien sûr dans le rapport annuel des organismes.

Le sénateur Kolber: Ce qui vous intéresse, pour vous citer, c'est le long terme. Un rapport annuel, même s'il n'est pas tout à fait inutile, ne m'apporte pas les réponses que je cherche. Autrement dit, existe-t-il un rapport quinquennal? Vous avez dépensé des dizaines de millions de dollars. Qu'a-t-on reçu en retour?

M. Manley: C'est vrai. Mais nous n'avons pas de rapport à long terme sur ce qui s'est fait au regard des changements apportés au cours des 12 derniers mois. C'est en fait là une de mes réponses à votre rapport. Nous avons apporté des changements de taille au cours des 12 derniers mois, notamment en ce qui concerne le transfert des organismes régionaux au portefeuille de l'Industrie et la formulation du nouveau mandat de la Banque de développement du Canada. Nous en sommes au point où nous attendons de récupérer les fruits sur l'arbre. L'établissement de repères — ce qui est une des recommandations que vous avez formulées au sujet des intermédiaires financiers —, devient un élément important grâce auquel nous pourrions effectuer l'évaluation de la performance dans l'avenir.

Les renseignements produits jusqu'ici ont-ils été insuffisants? Je pense qu'on peut l'affirmer. C'est une des raisons pour lesquelles je me trouve ici aujourd'hui pour vous dire que les organismes intermédiaires, dont deux fonctionnent à la manière des banques à charte — la SCA et la BDC — fourniront des données à la façon dont le font les banques commerciales. Grâce à cela, nous disposerons de meilleurs renseignements pour nous

about whether they are achieving something measurable and worthwhile.

With respect to the agencies, putting them together into the portfolio is one step towards coordinating their activities in a way that will enable us to better evaluate the contribution they are capable of making.

ACOA gave me one of its reports on entrepreneurial successes in Atlantic Canada. This kind of information is being generated on a continual basis. It is there for people to look at and to consider. In our process of review of parliamentary appropriations, that accountability is in some ways more continual, more direct and more public than one would find in most private sector entities.

Senator Meighen: I wish to deal first with the Council of Crown Financial Institutions. Is that to be simply a meeting place for those in charge of the various Crown agencies and financial intermediaries, or will it have a secretariat of its own and a stand-alone existence?

Mr. Manley: I anticipate that it would not require an ongoing institutional apparatus or secretariat and that it could be handled cooperatively. Among the many agencies and relevant deputy ministers, it would not be that hard to put together the necessary minutes and agenda preparation.

Senator Meighen: Who would chair that committee, Mr. Minister? Will you?

Mr. Manley: I would not chair it; I would participate in it. There are three ministers involved with the financial institutions, and I think we could function, if necessary, with a rotating chair or with a rather less formal structure than having a permanent chair suggests.

Senator Meighen: Presumably there would be an exchange of information upon which whatever action is deemed necessary could be taken. Would any of this information be on the public record, or would it be internal only?

Mr. Manley: Much of the information is on public record with respect to the reporting requirements that the institutions currently have, together with the accountability function that is drawn through the parliamentary process. The ministers responsible, as well as the heads of the agencies, are accountable to the parliamentary process, so I would anticipate that this would be a regular line of questioning. Having put this cooperative mechanism into place, the areas of coordination, overlap and duplication become ones on which questions could be probing.

Senator Meighen: The cooperative mechanism you refer to is the council.

Mr. Manley: Yes.

Senator Meighen: And the teeth in the council presumably arise from the presence of three ministers.

Mr. Manley: The teeth?

livrer à une analyse comparative et pour nous demander si ces organismes parviennent à des résultats tangibles, valables.

Le regroupement des organismes dans un même portefeuille constitue une étape dans le sens de la coordination de leurs activités, coordination qui nous permettra de mieux évaluer leur contribution potentielle.

L'APÉCA m'a remis un de ses rapports sur les réussites commerciales des entrepreneurs dans le Canada Atlantique. Ce genre d'information est produit de façon régulière. Les gens peuvent l'examiner et s'en servir. Dans le cadre de notre examen des crédits parlementaires, on pourrait affirmer que cette responsabilité est plus continue, plus directe et plus publique que celle qu'on retrouve dans la plupart des entreprises du secteur privé.

Le sénateur Meighen: J'aimerais commencer par le Conseil des institutions financières fédérales. Est-ce qu'il va simplement s'agir d'une tribune où se rencontreront les différents responsables des organismes d'État et des intermédiaires financiers, ou va-t-il disposer d'un secrétariat et aura-t-il une existence en propre?

M. Manley: Je ne m'attends pas à ce que cela exige l'instauration d'un appareil institutionnel ou d'un secrétariat, et que tout le travail pourra se faire de façon coopérative. Il ne devrait pas être difficile, entre tous les organismes et tous les sous-ministres concernés, de dresser les procès-verbaux nécessaires et de préparer les ordres du jour.

Le sénateur Meighen: Qui présidera le comité, monsieur le ministre? Vous-même?

M. Manley: Ce ne sera pas moi, mais j'y siégerai. Comme il y a trois ministres responsables des institutions financières, nous pourrions au besoin leur demander d'occuper la présidence à tour de rôle ou nous pourrions avoir recours à une structure moins officielle que celle à laquelle une présidence permanente pourrait faire penser.

Le sénateur Meighen: On pourrait imaginer un échange d'information qui permettrait de pourrait prendre toutes les décisions jugées nécessaires. Eh bien, est-ce que ces informations seraient publiques ou seraient-elles limitées à la diffusion interne?

M. Manley: La plupart des renseignements sont publics, à cause de la nécessité, pour les institutions, de faire annuellement rapport de leurs activités et à cause aussi de la reddition de compte découlant du processus parlementaire. Comme les ministres responsables, ainsi que les chefs des organismes répondent auprès du Parlement, je croirais que c'est ainsi que les choses se passeront. Grâce à ce mécanisme de coopération, tout ce qui touche à la coordination, au recoupement et au dédoublement pourrait être revu.

Le sénateur Meighen: Le mécanisme de coopération dont vous parlez, c'est le conseil?

M. Manley: Oui.

Le sénateur Meighen: Et le pouvoir du conseil réside sans doute dans la présence des trois ministres.

M. Manley: Le pouvoir?

Senator Meighen: Presumably you will meet for a purpose other than just to say, "Things are going well in my area; our loans are up and cooperation with the private sector is good." Where is the meat? You set this up, as I understand it, minister, instead of a so-called Crown holding corporation, as was suggested by the committee's report. I think we agree that the objectives are essentially the same. Are you satisfied that, with the exchange of information that will presumably take place at the meeting of the council, this forum will provide an opportunity to take action quickly to correct any deficiencies?

Mr. Manley: Prior to establishing the council, as I said earlier, these entities existed and revolved in orbits of their own. There was no consultation; they did not even meet. Until the shuffle, the chairs, the presidents, the officials and the deputy ministers required were in four different departments. Now at least it is down to three.

We are moving from a complete lack of coordination toward a structure that will enable us to at least begin to better understand among the agencies what each is trying to do. As a case in point, a typical example would be the border, if you like, between the Farm Credit Corporation and the BDC and the pressure — increasingly in rural communities — as farmers are engaged in other kinds of businesses in order to support themselves. Do they look to the FCC for some of that financial support, or are they told that as soon as their project involves something other than agricultural products, they must go to another institution? How do we manage that handover? What can we do, for example, about co-locating offices, if indeed we decide that they should maintain separate operations as they confront the agricultural sector?

With all the wisdom in the world, until some of those actual problems are fleshed out and examples worked through, it is not immediately clear that we can come out with the best solution in terms of making a recommendation, either you in your committee or the people in the policy sections of Industry Canada. Better we should work it out. I think it will probably take a few years of operating with the council to then be able to say the orbit of these institutions is consolidating and maybe we should only have one, or perhaps we no longer need to do what the BDC is doing and it should simply move its capital into the EDC and evolve out of what it has been doing in the past.

All of those things become topics that you can consider, but we need to take a few steps before we reach those points.

Senator Meighen: I think the only difference between us is we advocated something, if I can use my phrase, with a little teeth in it. I wish you well in your approach. I hope it works. I would like to talk about this in other years to see if progress has been made. We heard ample evidence that the left hand in many cases did not know what the right hand was doing. Maybe this

Le sénateur Meighen: On peut supposer que vous vous réunirez pour autre chose que de vous dire: «Tout va bien de mon côté; le volume des prêts augmente et la collaboration avec le secteur privé est bonne». Où est la substance? D'après ce que j'ai cru comprendre, monsieur le ministre, vous avez préféré cette formule à celle d'une prétendue société de portefeuille d'État comme le comité le recommandait dans son rapport. Nous conviendrons, je pense, que les objectifs sont essentiellement les mêmes. Avez-vous la certitude que le genre d'échange d'information qui aura certainement lieu lors des réunions du Conseil permettra aux participants de prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour corriger les défauts constatés?

M. Manley: Avant que nous n'établissions le Conseil, comme je l'ai dit plus tôt, toutes ces entités existaient déjà et gravitaient sur leur propre orbite. Il n'y avait pas de consultation; les responsables des organismes ne se rencontraient même pas. Jusqu'au remaniement, les présidents, les fonctionnaires et les sous-ministres étaient répartis dans quatre ministères. Au moins, nous avons réduit ce nombre à trois.

Nous passons d'une situation où il y avait une absence complète de coordination à une structure qui permettra au moins aux divers organismes de mieux comprendre ce que font les uns et les autres. Pour illustrer mon propos, je prendrai l'exemple typique de la limite entre la Société du crédit agricole et la BDC, au regard des pressions — de plus en plus présentes dans le milieu rural — des agriculteurs qui se lancent dans d'autres genres d'entreprise pour subvenir à leurs besoins. Doivent-ils s'adresser à la SCA pour obtenir le soutien financier nécessaire et ne risquent-ils pas de se faire dire, dès que leur projet portera sur autre chose que sur des produits agricoles, qu'ils doivent s'adresser ailleurs? Comment allons-nous gérer la transition? Que peut-on faire, par exemple, dans le cas des bureaux coimplantés si nous décidons de maintenir des opérations distinctes dans le milieu agricole?

Malgré toute la sagesse du monde, tant que nous n'aurons pas mieux fait le tour de ces problèmes et élaboré certains exemples, personne ne pourra être certain de pouvoir formuler les meilleures recommandations qui soient, pas plus vous, à ce comité, que les employés des sections chargées de l'élaboration de la politique à Industrie Canada. Nous devons raffiner notre approche. Je pense qu'il faudra certainement plusieurs années au Conseil pour en arriver à la conclusion que l'orbite de telle ou telle institution est en train de se stabiliser et qu'il faudrait peut-être n'en garder plus qu'une, ou qu'il n'est plus nécessaire de faire ce que fait la BDC et qu'il vaudrait mieux confier à la SEE l'ensemble des opérations liées aux capitaux, et donc détourner la BDC de ce qu'elle faisait auparavant.

Voilà autant de sujets que vous pouvez analyser, mais nous devons progresser encore un peu avant d'en arriver à tirer des conclusions.

Le sénateur Meighen: Ce qui nous différencie de vous, c'est que nous avons préché pour un organisme ayant un certain pouvoir. Je vous souhaite bonne chance avec votre approche. J'espère qu'elle fonctionnera. J'aimerais vous en reparler dans deux ans pour voir si vous avez fait des progrès. Nous avons eu vent de nombreux cas où la main gauche ne sait pas ce que fait la main droite. Il est

meeting in the council will facilitate remedying this problem. I do not know that I am convinced it is the best approach, but I wish you well.

The Chairman: Minister, perhaps I can be modestly less polite than Senator Meighen. Perhaps it stems from the fact that I have chaired inter-departmental and inter-agency committees in this town. The notion that these organizations will want to voluntarily cooperate in any truly meaningful way is, frankly, naive.

When we discussed our specific recommendations, we recognized that the nature of organizations, which are each independent in their own right, are inclined to strongly resist giving up their independence unless, to use Senator Meighen's words, there were teeth in a mechanism. We were not hung up on our proposal for a holding company. However, we were determined that there be teeth in a mechanism that requires the breaking down of barriers other than on the hopeful assumption that people will do it because they believe in the common good and that there is no empire protection in town.

My view with respect to the council is that it is an interesting idea but, frankly, will not work. That is based on 15 years of being involved on the other side of things, not on the legislative side. I would like you to respond to that.

As well, perhaps you could respond to a related question. If you do not want to go all the way to the holding company, perhaps one way to begin to get forced cooperation — in Godfather terminology, to make offers people cannot refuse — would be to look at mechanisms such as, for example, having the same individual chair more than one of the Crown financial institutions so that even if you do not have a formal holding company, you get enough cross-appointments to be able to have the boards of the respective institutions force change that otherwise, in my view, will not happen.

Mr. Manley: As to whether it will work, I defer to the length of your experience, Mr. Chairman. Obviously you are much older than I.

The Chairman: No, just much more frustrated and substantially more cynical.

Mr. Manley: My belief is very much as I was trying to express it before. We are endeavouring to drive fundamental change in these organizations. There are only so many calories of effort available. If we devote these calories to the creation of changes in structures and mechanisms, then we are not devoting them to the effort required to change the behaviour of the institutions.

possible que de telles réunions, au sein d'un même conseil, permettront de régler ce genre de problème. Je ne suis pas convaincu qu'il s'agisse là de la meilleure approche qui soit, mais je vous souhaite bonne chance.

Le président: Monsieur le ministre, je peux peut-être me permettre d'être un peu moins poli que le sénateur Meighen. En toute modestie, peut-être parce que j'ai présidé plusieurs comités interministériels et interorganismes dans cette ville. Très franchement, l'idée même que ces organismes puissent être disposés à collaborer volontairement entre eux, de façon véritable, est tout à fait naïve.

Quand nous avons analysé les recommandations que nous voulions formuler, nous avons reconnu que, par leur nature, ces organismes, qui sont tout à fait autonomes, sont enclins à résister fermement à toute idée d'abandon de cette indépendance sauf, pour reprendre les mots du sénateur Meighen, si le mécanisme mis en place s'accompagne de certains pouvoirs. Dans notre proposition, nous ne tenions pas *mordicus* à une société de portefeuille. Mais nous étions convaincus que ce mécanisme devrait s'accompagner de pouvoirs pour briser les barrières et ne pas s'en tenir au simple vœu pieux que les gens feraient ce que nous allions leur demander par simple croyance dans le bien commun, et parce que personne ne veut vraiment protéger son empire.

Personnellement, je pense que le Conseil est une idée intéressante mais, franchement, elle ne fonctionnera pas. Je fonde mon jugement sur 15 années passées de l'autre côté de la barrière, mais uniquement du côté du législateur. J'aimerais vous entendre réagir à cela.

Par ailleurs, vous pourriez peut-être répondre à une question connexe. Si vous ne voulez pas mettre en place une société de portefeuille, peut-être qu'une des façons de contraindre les gens à collaborer entre eux — le parrain dirait «une des façons de leur faire une offre qu'ils ne peuvent refuser» —, consisterait à envisager des mécanismes comme, par exemple, le fait d'avoir une même personne présidant plus d'une institution financière de l'État de sorte que, même si vous n'avez pas de société de portefeuille structurée, il y aura assez de recoupement au niveau des conseils d'administration pour que les différentes institutions concernées imposent le changement qui, autrement, selon moi, ne se produira jamais.

M. Manley: Quant à savoir si la chose va fonctionner ou pas, monsieur le président, je m'en remets à votre expérience puisque, à l'évidence, vous êtes beaucoup plus vieux que moi.

Le président: Non, juste un peu plus frustré et nettement plus cynique.

M. Manley: Ce que je crois, c'est essentiellement ce que j'ai essayé d'énoncer plus tôt. Nous nous sommes engagés à imprimer des changements fondamentaux dans ces organismes. Il n'y a qu'un certain nombre d'unités d'énergie que nous pouvons investir. Si nous consacrons toutes ces unités d'énergie à modifier les structures et les mécanismes, nous ne les consacrerons pas à modifier le comportement des institutions concernées.

I am entirely open-minded about what our evaluation of this part of the approach will yield. I think we can look at this in a year or two and say the council was created for the right objectives, but it has failed to address some of the problems of overlap and duplication that were there, in which case perhaps we should revisit your recommendation. However, with respect to the financial institution for which I have responsibility, I am convinced that the change in mandate and the change in practice is making a real difference at the level where customers are being served by that institution. I would rather live with some overlap and duplication if the customers are getting better service than to solve the overlap and duplication if it means the customers will not get better service. I am prepared to say let us revisit it and see whether it has made a difference or whether it is a step in the process. However, I think what we have structured can work at dealing with some of the issues on the margin. It can certainly not hurt to have increased coordination.

As for cross-membership, I think that is a very positive suggestion. I will undertake to recommend to my colleagues that we consider that there be some identification of potential cross-members, even potential cross-chairs.

The Chairman: I was specifically thinking of cross-chairs.

Mr. Manley: The problem may be getting someone who is willing to take that much time. These are not full-time positions. It is open to some discussion.

Senator Kelleher: I too share the views of Senator Kirby with respect to the potential success of this council. I have not had long years of experience, of course, but I have had some experience. One of my concerns is that I perceive an absence of written objectives for this council. Is there a mission statement? Have we set out somewhere what the objectives will be for this council? Is there any form of written structure so that we can have something to measure the performance of this council against? For example, who will be in charge? You have three ministers, and I know what that can lead to. I noticed from time to time during my period in government that a little bit of climbing on occurs within cabinet. Do we have anything by which to measure the performance of this council in an objective way?

Mr. Manley: One of the problems we have had even in evaluating the financial institutions themselves is establishing some kind of benchmarking against which we can compare results. We are moving in that direction.

The purpose of the council is really to address the issues of overlap and duplication that I think your committee considered were important. The point is to focus on identifying opportunities for collaboration, thereby minimizing overlap and duplication; to provide a forum for the dissemination and discussion of ideas with respect to everything from improving customer service through to

Je suis tout à fait ouvert quant aux résultats possibles de notre évaluation de cette partie de l'approche. Je crois que nous pourrions examiner la chose dans un an ou deux et nous dire que nous avons créé le Conseil pour les bonnes raisons, et s'il n'est pas parvenu à régler certains problèmes de recoupement et de dédoublement, alors nous devons peut-être songer à appliquer votre recommandation. Quoi qu'il en soit, pour ce qui est de l'institution financière dont je suis responsable, je suis convaincu que le changement de mandat et le changement de méthode feront une grande différence dans la façon dont les clients sont servis par cette institution. Je tolérerais beaucoup plus facilement des dédoublements et des recoupements si les clients obtiennent à un meilleur service, que je n'accepterais la suppression de tout dédoublement et recoupement si cela devait se signifier un service à la clientèle de moins bonne qualité. Je suis prêt à dire que nous analyserons la chose *a posteriori*, et nous verrons s'il y a une différence ou pas ou s'il s'agit d'une étape de tout processus. Je n'en demeure pas moins convaincu que ce que nous avons mis sur pied peut fonctionner pour régler une partie des questions connexes. Ça ne peut faire de mal d'accroître le niveau de coordination.

Je crois que votre suggestion de créer un conseil chargé de plusieurs organismes est très intéressante. Je m'engage à recommander à mes collègues d'envisager la nomination de mêmes personnes à plusieurs conseils, et peut-être même la nomination d'un seul président à la tête de tous les conseils.

Le président: Je pensais surtout au président.

M. Manley: Le problème sera peut-être de parvenir à trouver quelqu'un qui soit disposé à consacrer autant de temps que nécessaire. Il ne s'agit pas d'un poste à temps plein. Mais c'est ouvert à discussion.

Le sénateur Kelleher: Je partage le point de vue du sénateur Kirby quant aux chances de succès de ce conseil. Je n'ai bien sûr pas autant d'expérience que lui, mais j'en ai tout de même une certaine. Ce qui m'inquiète, notamment, c'est l'absence d'objectifs consignés noir sur blanc pour ce conseil. Y a-t-il un énoncé de mission? A-t-on précisé quelque part ce que seront les objectifs de ce conseil? Existe-t-il un document quelconque qui nous permettra d'évaluer sa performance? Par exemple, qui en sera responsable? Vous avez trois ministres, et je sais que vous aussi pouvez vous en occuper. Pendant le temps que j'ai passé au gouvernement, je n'ai pas manqué de constater que les ministres progressent dans les postes du Cabinet. Pouvez-vous vous appuyer sur quoi que ce soit d'autre pour évaluer objectivement la performance de ce conseil?

M. Manley: L'un des problèmes auxquels nous nous sommes heurtés, même dans l'évaluation des institutions financières, a été l'établissement d'une sorte de repère pour comparer les résultats. Nous progressons dans ce sens.

Le conseil a véritablement pour objet de régler les problèmes de recoupement et de dédoublement, mission, je pense, que votre comité a jugé importante. Il convient de dégager les possibilités de collaboration et donc de réduire les recoupements et les dédoublements; il convient aussi d'instaurer une tribune favorisant la diffusion et l'analyse de toutes les idées formulées pour

cooperative marketing and cooperative product development, which we have seen increasingly, for example, between some of the financial institutions in the regional development agencies; and also to provide a context within which the relevant players in the institutions can agree amongst themselves on common reporting practices which will, in fact, lead to us being able to objectively evaluate their performance. We do not have any of that at the start.

Senator Kelleher: Have these objectives and mandates been reduced to writing?

Mr. Manley: There is some text as an annex to the speaking notes I prepared for circulation. The response to issue five is what we have produced so far. This is today's announcement in terms of how that will function and what its key focal points will be. I think more of that can be developed as part of the response through the parliamentary appropriations process.

Senator Kelleher: I wish you well.

The Chairman: To pick up on that point, I wish to clarify three specific points.

With respect to recommendation number one where we asked that data be prepared and released by Crown financial institutions in a manner comparable to private sector financial institutions, you have agreed with that, have you not?

Mr. Manley: We have agreed with that to the extent that there are comparable points.

The Chairman: You discussed the gap issue. The committee wanted to know what gaps the Crown financial institutions were trying to fill.

In your speaking notes, you mentioned four gaps that emanated from a 1994 report of the House of Commons committee. Is it fair to infer from what you said that the Crown financial institutions, in their subsequent annual reports or statements to Parliament, will indicate how they are filling those gaps, and, if there are other gaps that they think they are filling, what they are?

Mr. Manley: That is certainly a fair inference with respect to the Business Development Bank, and it is one I would be sympathetic to with respect to the others.

The Chairman: Then I think we should try to understand it because that would address our recommendation number two.

Mr. Manley: Exactly.

The Chairman: On the third point, I admit I am puzzled. You said there was a theme throughout our report, which is that the role of Crown financial institutions should be to avoid competition in the sense that the public sector does not need to go out and compete head to head with the private sector. In your remarks, you made a statement in which you used the FCC only as an illustrative example, so this is not to be construed as picking on it. You said that Parliament has given the FCC a

améliorer le service à la clientèle par le biais d'un développement de produit coopératif et d'une commercialisation commune, ce qui a été de plus en plus le cas, par exemple, entre certaines institutions financières relevant des organismes de développement régional. Cette tribune doit être aussi le lieu où les responsables des institutions pourront s'entendre sur des méthodes communes de compte rendu grâce auxquelles nous serons en fait capables d'évaluer objectivement leur performance. Pour l'instant, rien de cela n'existe.

Le sénateur Kelleher: Est-ce que ces objectifs et ces mandats ont été consignés par écrit?

M. Manley: Il existe un texte, joint en annexe des notes d'intervention, que j'ai fait préparer pour diffusion. La réponse à la question cinq correspond à ce que nous avons produit jusqu'ici. Il s'agit de l'annonce d'aujourd'hui qui explique la façon dont cela fonctionnera et quels en seront les éléments clés. Mais je pense qu'on peut aller encore plus loin dans ce développement, dans le cas de la réponse fournie à l'occasion du processus de décision des crédits parlementaires.

Le sénateur Kelleher: Je vous souhaite bonne chance.

Le président: Puisque nous en sommes là, je voudrais éclaircir trois points.

Vous étiez d'accord avec notre première recommandation où nous demandions que les institutions financières de l'État préparent et diffusent des données à la façon des institutions financières du secteur privé?

M. Manley: Nous étions d'accord pour les aspects qui sont comparables.

Le président: Vous avez parlé du problème des failles ou des lacunes. Le comité voulait savoir quelles lacunes les institutions financières de l'État allaient essayer de combler.

Dans votre déclaration, vous faites état de quatre lacunes mentionnées dans un rapport de 1994 du comité de la Chambre des communes. Peut-on raisonnablement déduire de ce que vous nous dites que les institutions financières de l'État, dans leurs futurs rapports ou communications annuelles au Parlement, préciseront en quoi elles comblent ces lacunes et indiqueront aussi si elles estiment que d'autres lacunes doivent être comblées, en en précisant la nature?

M. Manley: C'est ce qu'on peut certainement déduire dans le cas de la Banque de développement du Canada et je suis très sympathique à cette idée dans le cas des autres organismes.

Le président: Alors, je pense que nous devons bien comprendre que tel est le cas, parce que cela va dans le sens de notre deuxième recommandation.

M. Manley: Précisément.

Le président: Pour ce qui est du troisième point, j'admets que je suis troublé. Vous avez déclaré que notre rapport s'articule autour d'un même thème, à savoir que les institutions financières de l'État devraient avoir pour rôle d'éviter la concurrence parce que le secteur public n'a pas à livrer une concurrence directe au secteur privé. Dans vos remarques liminaires, vous avez pris la SCA pour exemple, donc, ne croyez pas que je m'en prenne particulièrement à elle. Vous avez dit que le Parlement a confié à

mandate to compete but only in response to customer demands. First, if there are no customer demands, there is no demand for the service; therefore, competition does not occur. You cannot compete for a service that customers do not want. I would infer then — excluding the end of that sentence — that the operative part of that sentence is that the FCC has a mandate to compete. However, I noticed in a June 27 article in *The Globe and Mail*, Mr. Beaudoin, the CEO of the Business Development Bank, commented on the fact that they had a record profit-making year. He is quoted as having said that there is no point taking risks if you are going to lose money. He said that if we could all find ways to invest so that we did not take risks and still made money, that would be wonderful.

When I see a statement like that, in light of your statement about competition and the FCC and the record profits from BDC last year, the feeling I get is that these institutions, spurred on in large measure by the social sustainability criteria, are going in the exact opposite direction to that proposed by the committee, which would have resulted in their ending up competing in small niche areas almost accidentally. I am beginning to get the feeling they are out and out directly competing with private-sector institutions. Is my inference from all of this correct? If so, is that government policy?

Mr. Manley: First, let us keep this in perspective. I will focus on the BDC because it is the one with which I am most familiar. How the BDC could be seen to be competing with the chartered banks when it is not a deposit-taking institution is beyond me.

Senator Angus: It is competing in lending.

Mr. Manley: Yes, it is competing in lending, but it does not have access to the vast amounts of low-cost deposits that the chartered banks have. You are comparing a bank, whose assets are about \$3 billion, with chartered banks, who have assets of \$800 billion or \$900 billion. If you are worried about this little guy competing with the big banks, they are not even on the same level.

The Chairman: It is not that.

Mr. Manley: My direction to the BDC to be complementary but aggressively complementary implies that it will be doing things that chartered banks, if they chose to, would also be doing. I hope that what it will do is lead the behaviour of the chartered banks. It will perhaps take on things that the chartered banks have been reluctant to take on. It will occasionally leverage contributions so that it will be in areas that they would not otherwise be in. That, to me, is what the role should be. This is a shift from lender of last resort, which was quite a different approach to the practices implied by the new mandate.

la SCA le mandat d'être concurrentielle uniquement en réponse aux demandes de la clientèle. D'abord, s'il n'existe aucune demande, s'il n'y a pas de demande de service, il n'y a pas de concurrence. On ne peut faire concurrence pour un service que les clients ne veulent pas. Dès lors, j'en déduirai — si je supprime la fin de cette phrase — que le sens véritable à donner à la phrase, c'est que la SCA a pour mandat d'être concurrentielle. Cependant, dans un article du 27 juin paru dans le *Globe and Mail*, M. Beaudoin, le fonctionnaire en chef de la Banque de développement du Canada, déclarait que la BDC a enregistré des profits records dans son dernier exercice. D'après l'article, il aurait déclaré qu'il ne faut pas prendre de risques quand s'expose à perdre de l'argent. Selon lui, ce serait merveilleux si nous pouvions trouver une façon d'investir sans prendre de risques, en faisant tout de même de l'argent.

Pour moi, de telles déclarations, analysées au regard de ce que vous avez dit au sujet de la concurrence et de la SCA, ainsi que des profits records de la BDC dans son dernier exercice, me portent à croire que ces institutions, qui obéissent presque essentiellement aux critères de la pérennité sociale, font exactement l'inverse de ce qu'a proposé le comité et qui aurait permis de mettre un terme à leur pratique consistant à n'être concurrentes que dans de tous petits créneaux, et presque par accident. Je commence à avoir l'impression que ces institutions sont sur le marché et qu'elles livrent une concurrence directe au secteur privé. Ai-je raison de conclure cela? Si oui, s'agit-il d'une politique gouvernementale?

M. Manley: D'abord, plaçons les choses en perspective. Je me concentrerai sur la BDC, parce que c'est la seule institution que je connais vraiment. Comment pourrait-on dire que la BDC fait concurrence aux banques à charte alors qu'elle n'est pas une institution de dépôt?

Le sénateur Angus: Elle leur fait concurrence dans le domaine des prêts.

M. Manley: Oui, dans les prêts, mais contrairement aux banques à charte, elle n'a pas accès à d'énormes volumes de dépôts à faible coût. Vous comparez la BDC, ayant des actifs d'environ trois milliards de dollars, à des banques à charte dont les actifs peuvent se chiffrer à 800 ou 900 milliards de dollars. Ne craignez pas que ce n'ait fait concurrence aux grandes banques, ils n'ont rien de comparable.

Le président: Ce n'est pas cela.

M. Manley: J'ai demandé à la BDC de mener une action complémentaire, mais de le faire de façon dynamique, autrement dit d'être présente là où les banques à charte pourraient également être présentes, si elles le décidaient. J'espère que cela permettra d'infléchir le comportement des banques commerciales. La BDC se chargera peut-être de dossiers que les banques à charte hésitent à prendre. Elle pourra, à l'occasion, avoir recours à des leviers pour prêter de l'argent dans des secteurs où elle n'est normalement pas présente. Voilà, pour moi, quel doit être son rôle. C'est un changement par rapport à son statut de prêteur de dernier recours, statut qui était très différent des méthodes associées au nouveau mandat.

Are they competing with the chartered banks? Well, they should be pushing them, they should be challenging them, and they should be aggressive.

The Chairman: I think this committee would support your statement about pushing private sector financial institutions into new areas that they would not otherwise get into. However, when I then see the president of the BDC making statements about not taking risks, I say to myself, "If they are pushing the private sector into areas that it would not be in, then they should be taking risks which, for any of a number of reasons, the private sector is unwilling to take." When I see that kind of cautious statement, it seems to be inconsistent with the direction you are recommending.

Mr. Manley: The statement of Mr. Beaudoin's that you referred to is, admittedly, a bankerly statement.

Senator Stewart: That is very harsh.

Mr. Manley: To give Mr. Beaudoin the benefit of the doubt, I do not know exactly what he said or what the context was. I would encourage you to invite him in to explain what he meant. In the context of past practices, you have put your finger clearly on the issue. In directing the bank to be self-financing, I know they obviously will have to manage their portfolio in such a way that they make money to offset their losses. That is simple. In discussing the level of activity with the president of the bank, I have indicated to him that I was not expecting the BDC to generate a level of profitability comparable to that of the chartered banks. I was expecting him to ensure that the bank generated enough profit so that it was able to finance its own expansion of activities and that it should not expect the government to put in additional capital. We put some in with this past budget by way of acquiring preferred shares, which I think will accelerate the implementation of the new mandate. If one of the things we are trying to fill is the need of businesses to get money into areas where more cautious and more profit-driven banks are reluctant to tread, then clearly there must be an appetite for risk; otherwise, you are quite right, we may as well shut the thing down.

Senator Meighen: Mr. Chairman, you have raised a concern that bothers me.

Mr. Minister, you have spoken for the BDC. I presume that you have discussed the same issues with your colleagues and you know their philosophy. It may be the same as yours; it may be different. Perhaps your council will help iron out differences. If I may make an editorial, closing remark particularly with reference to the FCC, if its mandate is expanded and if it aggressively competes with the banks across the Prairies where many towns have only one bank, we may end up with a lot fewer bank branches across the Prairies. I do not think that would have a salutary effect on the economy of the Prairies.

Va-t-elle concurrencer les banques à charte? Eh bien, elle devrait les talonner, les interpeller et se montrer dynamique.

Le président: Je pense que ce comité est tout à fait d'accord avec vous quand vous voulez inciter les institutions financières privées à se retrouver dans des secteurs où elles n'ont pas l'habitude d'évoluer. Toutefois, quand je vois que le président de la BDC fait le genre de déclaration qu'il a faite, il ne faut pas prendre de risque, je me dis «si la BDC doit pousser le secteur privé dans des secteurs qui ne sont pas traditionnellement les siens, alors elle devrait prendre les risques que le secteur privé n'est pas disposé à prendre, pour tout un tas de raisons». Une déclaration si prudente que celle que j'ai lue me paraît en contradiction avec l'orientation que vous recommandez.

M. Manley: Je conviens que la déclaration de M. Beaudoin à laquelle vous faites allusion est une déclaration de banquier.

Le sénateur Stewart: Vous êtes dur.

M. Manley: Pour accorder le bénéfice du doute à M. Beaudoin, je dois dire que je ne sais pas exactement ce qu'il a déclaré ni dans quel contexte il l'a fait. Je vous encourage à l'inviter à venir s'expliquer. Pour ce qui est des pratiques passées, vous avez mis le doigt sur le bobo. Quand je demande à la Banque d'être financièrement autonome, je sais qu'elle devra forcément gérer son portefeuille pour faire de l'argent afin de compenser ses pertes. C'est simple. Quand j'ai parlé de niveau d'activité avec le président de la Banque, je lui ai indiqué que je ne m'attendais pas à ce que la BDC dégage des profits comparables à ceux des banques à charte. Je m'attendais à ce qu'il s'assure que son organisme dégage suffisamment de profits pour pouvoir financer lui-même l'expansion de ses activités, sans s'attendre à ce que le gouvernement injecte des fonds complémentaires. Nous avons déjà injecté un certain capital à l'occasion du dernier budget, en achetant des actions privilégiées, ce qui, je pense, accélérera la mise en oeuvre du nouveau mandat. Si nous devons essayer de combler les besoins financiers des entreprises que les banques beaucoup plus axées sur le profit et beaucoup plus prudentes hésitent à combler, alors il faut vraiment avoir le goût du risque; sinon, vous avez raison, autant mettre la clé dans la porte.

Le sénateur Meighen: Monsieur le président, vous venez de soulever un point qui me préoccupe.

Monsieur le ministre, vous avez parlé au nom de la BDC. Je suppose que vous avez discuté des mêmes problèmes avec vos collègues et que vous connaissez leur point de vue. Il peut être semblable au vôtre, mais il peut aussi être différent. Peut-être que votre conseil permettra d'aplanir les différences. Si vous me permettez une dernière remarque sur la forme, surtout en ce qui concerne la SCA, je dirais que si son mandat est élargi et si elle doit effectivement concurrencer les banques dans les Prairies, où on ne compte qu'une seule banque dans bien des villages, le nombre de succursales bancaires dans cette région risque fort d'être réduit. Et je ne crois pas que l'effet sera salutaire sur l'économie des Prairies.

Mr. Manley: I think Minister Goodale wants to look at the FCC mandate, and I have no doubt that someone in this room will be relaying your comment to his office.

Senator Meighen: He would be aiming at reducing the mandate, no doubt, rather than expanding it.

Mr. Manley: You would have to ask him.

The Chairman: Mr. Minister, thank you very much for appearing before the committee today.

Our next set of witnesses is from the Department of Finance. The purpose of this session is to have officials from the Department of Finance take us through the paper put out by the department entitled *1997 Review of Financial Sector Legislation: Proposals for Changes*. Our purpose is not to engage in an extensive debate with the officials about some of the ideas in the paper. We will do that when the committee holds hearings on the paper at the end of September. The primary purpose is to have the officials hit the highlights and respond to questions, as opposed to debating the policy ideas.

The committee has agreed that we will hold hearings on this document on October 1, 2, 3 and 4, and, if the Senate is sitting, we will get permission to meet all day while it is sitting. The Clerk will be sending out letters of invitation to groups that appeared before us on the broader issue of general financial services.

At the end of our hearings on Friday, October 4, we will be expecting the minister to appear. I would ask you to speak to the minister to book that date.

Senators, we have with us today Bob Hamilton, Acting Assistant Deputy Minister of the Financial Sector Policy Branch; Frank Swedlove, Director of the Financial Services Division; and Martine Doyon, Chief of Policy Development in the Financial Sector Division.

Mr. Hamilton, this is your first visit to us in this capacity, and you have our condolences in advance.

Mr. Bob Hamilton, Acting Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch: Thank you, Mr. Chairman and senators. In my last capacity, I was here to discuss the GST, and I will not weigh the relative merits of these two tasks.

I am pleased to be here. I recognize the important role that this committee has played in helping to shape financial sector legislation, so I am indeed pleased today to try to outline the paper that the Hon. Douglas Peters, Secretary of State (International Financial Institutions) tabled on June 19.

I have a hand-out which takes you through the main elements in the paper, and I will use that as the framework for discussing what is in the paper.

M. Manley: Je crois que le ministre Goodale veut examiner le mandat de la SCA et je suis certain qu'il se trouvera bien quelqu'un dans cette pièce pour faire part de vos commentaires à son cabinet.

Le sénateur Meighen: Alors, il ne fait aucun doute qu'il envisagera de limiter et non d'élargir le mandat de la SCA.

M. Manley: Vous devrez lui poser la question.

Le président: Monsieur le ministre, merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître devant le comité aujourd'hui.

Nos prochains témoins nous viennent du ministère des Finances. Nous allons demander aux fonctionnaires des Finances de nous commenter le document produit par leur ministère et intitulé *Examen de 1997 de la législation régissant les institutions financières: Propositions de modifications*. L'idée n'est pas ici de nous lancer dans un débat en profondeur avec ces personnes à propos des fondements de ce document. Cela, nous le ferons quand le comité tiendra des audiences à ce sujet, à la fin septembre. Il est principalement ici question de leur demander d'en couvrir les grands points et de répondre à nos questions, plutôt que de débattre des concepts de politique.

Le comité a convenu que nous tiendrions des audiences sur ce document les 1^{er}, 2, 3 et 4 octobre et, si le Sénat siège alors, nous aurons la permission de nous réunir toute la journée en comité. Le greffier adressera des lettres d'invitation aux groupes disposés à comparaître devant nous sur la grande question des services financiers en général.

À la fin de nos audiences, le vendredi 4 octobre, nous devrions accueillir le ministre. Je vous demanderais d'arrêter une date avec lui.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant Bob Hamilton, sous-ministre adjoint par intérim, Direction de la politique du secteur financier; Frank Swedlove, directeur, Division du secteur financier; et Martine Doyon, chef, développement de politique, Division du secteur financier.

Monsieur Hamilton, c'est la première fois que vous nous rendez visite en cette qualité et je vous adresse d'avance nos condoléances.

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint par intérim, Direction de la politique du secteur financier: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Quand j'ai comparu la dernière fois devant vous, à un autre titre, c'était pour parler de la TPS et je ne mettrai pas dans la balance les mérites relatifs de ces deux fonctions.

Je suis heureux d'être ici. Je reconnais le rôle important que joue ce comité dans l'élaboration de la législation du secteur financier et je suis donc très heureux aujourd'hui de pouvoir parcourir le document que l'honorable Douglas Peters, le secrétaire d'État (Institutions financières internationales) a déposé le 19 juin dernier.

J'ai avec moi des notes à distribuer qui présentent les grandes lignes du document en question, et sur lesquelles je m'appuierai pour vous commenter le contenu du document.

Let me start by giving a bit of the context for this set of changes. As you know, 1992 brought quite a significant change in the financial sector legislation, and that comprehensive reform removed many of the restrictions that were preventing FIs from fully competing with each other and allowed them to diversify into new lines of financial business. There were changes in the corporate governance and self-dealing area. Given the breadth and scope of these changes, it was decided to review them after five years. We are in the 1997 review right now.

Since the reforms in 1992, major changes have taken place in the sector, as reflected in the paper that the department put in front of this committee about one year ago. There has been a restructuring and consolidation. The trend toward globalization and international provision of services and capital markets has obviously continued. There have also been legislative proposals in the form of Bill C-15 to enhance the safety and soundness of the system. With these significant developments, we entered into this 1997 review process.

We have two main goals. One is to determine whether the sweeping legislative changes passed in 1992 are functioning as intended. The second is to see whether the legislative framework remained adequate in light of the developments in the financial sector.

We kicked this process off in December 1994 with a paper we prepared for this committee entitled "Developments in the Financial Services Industry Since Financial Sector Reform." Since that time, we have had extensive consultations with this committee. Secretary of State Peters called for submissions in March 1995. We have received about 30 submissions. We have consulted with a wide range of interested parties since then, and the many points raised during the course of those consultations could be summarized in one statement, by saying that the regime is working well overall. The system put in place in 1992 still seems to be appropriate. There is no need for a fundamental rework at this stage. That being said, a number of issues were raised in that context of framework, things we are following up on in this paper and beyond.

One of the issues that has come up is that of concentration and competition. Concerns were expressed coming out of the changes in 1992 as to whether the financial services industry was becoming too concentrated and whether there was a lack of competition. We spent a considerable amount of time looking at this issue. We talked to academics, the Competition Bureau and other interested parties. The conclusion of all that work was that while there may have been an increase in concentration in the banking and insurance sectors, there is no evidence that this has had a negative impact on competition. Therefore, we do not see a need for a fundamental rework of the structure of the financial sector legislation at this stage. Nevertheless, it is an issue that continues to be of importance and will continually be monitored.

Permettez-moi de vous replacer d'abord un peu dans le contexte de ces changements. Comme vous le savez, d'importants changements ont été apportés à la législation sur les secteurs financiers en 1992 et une réforme en profondeur a permis de faire sauter un grand nombre des verrous qui empêchaient les institutions financières de se livrer véritablement concurrence entre elles; cela leur a permis de diversifier leur action dans d'autres secteurs de l'activité financière. Il y a également eu des changements dans le domaine de la régie interne des sociétés et dans celui des délits d'initiés. Étant donné l'ampleur et la portée de ces changements, il a été décidé de les revoir à terme de cinq ans. Nous avons maintenant entrepris l'examen de 1997.

Depuis les réformes de 1992, de grands changements sont intervenus dans le secteur, comme en fait état le document que le ministère a fait remettre au comité il y a environ un an. Tout un travail de restructuration et de consolidation a été accompli. De toute évidence, la tendance à la mondialisation et à la fourniture, à l'échelle internationale, de services financiers et de capitaux, s'est maintenue. Une mesure législative, le projet de loi C-15, a même été proposée pour améliorer la sécurité et la stabilité du système. Tous ces développements récents ont précédé l'amorce du processus d'examen de 1997.

Nous poursuivons deux grands objectifs. Le premier consiste à déterminer si les changements législatifs radicaux adoptés en 1992 donnent les résultats prévus. Le deuxième consiste à savoir si le cadre législatif retenu est adéquat au regard des développements constatés dans le secteur financier.

Nous avons entamé ce processus en décembre 1994 par la production d'un document à l'intention de ce comité, document intitulé «Développement dans l'industrie des services financiers depuis la réforme du secteur financier». Depuis cette époque, nous avons tenu des consultations poussées avec le comité. Le secrétaire d'État Peters a demandé à ce qu'on lui adresse des soumissions en mars 1995. Nous en avons reçues une trentaine. Depuis lors, nous avons consulté plusieurs parties intéressées et l'on peut résumer en une seule déclaration la plupart des points soulevés à l'occasion de ces consultations: le régime fonctionne très bien dans l'ensemble. Le système adopté en 1992 semble être encore approprié. Il n'est pas nécessaire de le retravailler en profondeur à cette étape. Cela étant dit, plusieurs problèmes ont été soulevés à l'occasion de tout ce processus et nous comptons y donner suite, dans ce document et plus tard.

L'un des aspects qui a été soulevé est celui de la concentration et de la concurrence. À la suite des changements de 1992, certains ont craint que l'industrie des services financiers ne devienne trop concentrée et qu'il n'y ait donc plus de concurrence. Nous avons passé beaucoup de temps à examiner cette question. Nous nous sommes entretenus avec des universitaires, avec le Bureau de la concurrence et avec d'autres parties intéressées. Nous en sommes arrivés à la conclusion que, même s'il y a effectivement eu concentration dans les secteurs de la banque et des assurances, rien ne prouve que cela ait eu un effet négatif sur la concurrence. Donc, nous ne voyons pas, pour l'instant, la nécessité de retravailler en profondeur la législation sur le secteur financier. Cependant, c'est un aspect qui demeure important et que nous continuons de suivre de près.

Another issue that came up through the course of the 1997 review related to business powers, be it insurance networking or leasing. As reflected in the policy paper, the government decided that now is not the time for a fundamental shift in the business powers of financial institutions. We will come back in a moment to talk about that and link it with the task force that will be created.

Stakeholders have pointed to a number of other areas where they would like to see some changes. Consumer groups are interested in more protection in this area. Privacy protection has been a major issue. This committee identified this concern in its report and we heard more about it in the consultations. This committee and others have talked about ways of easing the regulatory burden. Are we absolutely sure that the regulations in place are necessary? Is there anything we can do to streamline those regulations?

As well, people have raised issues about the Canadian Payments Association Act, which, although it is not expiring in 1997 like the four other statutes, it has an important impact on the financial sector. It is something we will be doing some work on, and I will talk about that in a moment. Those are the changes that led to the proposals in the paper.

Beyond that, recognizing that this sector is evolving, fundamental questions were raised by people about the future of the financial services sector. They have urged the government to address these issues and prepare for the next legislative review. Coming out of that, the government decided to establish a task force. I will talk more about that in a moment.

The bottom-line conclusion is that, although the framework that was put in place in 1992 is largely seen as serving the financial sector well — it has given us a very strong and competitive financial sector — we are proposing to make some important adjustments. We see a need to do further work to prepare the financial sector for the upcoming century.

I would like to take you through the proposals in the paper. You can refer to the handout I have given you. The first page of the hand-out talks about the key elements of the paper. There are proposals to strengthen consumer protection. That is one of the key areas the paper addresses. There are proposals to streamline and update the legislation. Finally, the paper announces a comprehensive review to determine the appropriate financial framework for the financial sector, and a task force will be established.

We identified three main points under the strengthening of consumer protection, the first of which is privacy safeguards. Obviously, through discussions we have had with a number of parties, the protection of personal information is an area of concern, recognizing the special relationship financial institutions have with their customers. Financial institutions have made efforts

Une autre question qui a été soulevée à l'occasion de l'examen de 1997 concerne les pouvoirs commerciaux, qu'il s'agisse de mise en réseau des compagnies d'assurance ou de crédit-bail. Comme on peut le constater dans le document de politique, le gouvernement a décidé que le moment était venu de modifier fondamentalement les pouvoirs commerciaux des institutions financières. Mais nous reviendrons plus tard sur cette question et nous la relierons à la création d'un groupe de travail.

Les intervenants du milieu ont fait état de plusieurs autres domaines dans lesquels ils aimeraient que des changements soient apportés. Les groupes de consommateurs réclament une plus grande protection. La protection de la vie privée a été mentionnée comme étant un élément important. Ce comité en a d'ailleurs fait état dans son rapport et il en a été de nouveau question dans les consultations. Ce comité et d'autres ont cherché des façons d'assouplir le cadre réglementaire. Sommes-nous persuadés que les règlements en place sont nécessaires? Y a-t-il quoi que ce soit que nous puissions faire pour les peaufiner?

En outre, certains ont soulevé des questions à propos de la Loi sur l'association canadienne des paiements qui, même si elle n'arrive pas à expiration en 1997 comme les quatre autres, a un effet marquant sur le secteur financier. C'est là quelque chose sur lequel nous comptons travailler et j'y reviendrai dans un moment. Voilà les changements qui ont conduit aux propositions contenues dans le document.

Au-delà de cela, constatant que ce secteur est en pleine évolution, certains ont soulevé des questions fondamentales quant à l'avenir du secteur des services financiers. Ils pressent le gouvernement de régler ces problèmes et de se préparer en vue du prochain examen législatif. Ce faisant, le gouvernement a décidé de mettre sur pied un groupe de travail. Je vous en dirai plus à ce sujet dans un instant.

En conclusion, on peut affirmer que, même si le cadre mis en place en 1992 est largement perçu comme ayant bien servi le secteur financier — il nous a en effet permis de nous doter d'un secteur financier fort et concurrentiel —, nous proposons d'apporter certains ajustements notoiés. Un travail supplémentaire nous paraît nécessaire pour préparer le secteur financier à aborder le siècle prochain.

J'aimerais à présent que nous parcourions les propositions contenues dans ce document. Vous pourrez vous appuyer sur les feuillets que je vous ai fait remettre. À la première page, il est question des éléments clés du document. Il s'agit des propositions visant à renforcer les mesures de protection des consommateurs, et c'est là un des éléments clés de ce document. Il est également question des propositions visant la mise à jour et la rationalisation de la législation. Enfin, on annonce la tenue d'un examen complet du cadre approprié pour le secteur financier, et l'établissement d'un groupe de travail.

Pour ce qui est de l'amélioration de la protection des consommateurs, nous avons dégagé trois axes, le premier étant la protection des renseignements personnels. À l'occasion des discussions que nous avons eues avec plusieurs parties, nous avons constaté que la protection des renseignements personnels est un sujet de préoccupation, les gens reconnaissant le lien

to address these privacy concerns. They have participated, in particular, in developing the new privacy code of the Canadian Standards Association, a voluntary industry code.

In this paper, we are proposing to build on those efforts to formalize and consolidate these self-regulatory measures. The paper proposes new privacy regulations that would require financial institutions to adopt a code of conduct governing the collection, use and disclosure of information, plus the requirements that they inform consumers about the code and how to make complaints, and to report on complaints received.

We encourage the use of the CSA code as a minimum standard. It has a number of attractive features in it. For example, it requires the consent of the individual to collect, use and disclose information. We would encourage to build upon the CSA efforts and use that as a minimum standard that financial institutions to which should adhere in setting up their codes of conduct.

As well, we recognize that Industry Canada is looking at a privacy framework from a broader perspective. We believe that the regulations for financial institutions should be consistent. We think that what we are proposing here will be consistent with that broader framework, but we will keep an eye on the developments of that broader framework to see if there is anything we need to incorporate.

The next items relate to cost and the availability and disclosure of financial services. We have heard concerns about service charges, the disclosure of service charges, the disclosure of the cost of credit, and the ability of low-income individuals to access basic services with financial institutions. In this area, we are not proposing legislative changes, but that we work with financial institutions to improve the dissemination of information about fees and to develop and implement a strategy to improve access to financial services for low-income Canadians. We know that financial institutions are interested in pursuing changes in this area. We want to work with them. In fact, we have started the process by working with institutions to see what is possible in this area.

Senator Meighen: In terms of the cost of financial services, do you have or will you be able to obtain comparative statistics from other jurisdictions?

Mr. Hamilton: We have some comparative statistics relative to the U.S. and other countries. We hope to obtain more through this exercise to try to compare how our institutions are doing relative to those in other countries. We have information which suggests that fees and spreads are lower in Canada than they are

spécial qui unit les institutions financières et leurs clients. Mais les institutions ont fait des efforts pour trouver une réponse à ce problème. Elles ont notamment participé à l'élaboration du nouveau Code de protection des renseignements personnels de l'Association canadienne de normalisation, code dont l'adoption est volontairement.

Dans ce document, nous nous proposons de nous appuyer sur les efforts déjà déployés en vue de formaliser et de consolider ces mesures d'autoréglementation. Nous proposons l'adoption de nouveaux règlements sur la protection des renseignements personnels, qui exigeraient des institutions financières l'adoption d'un code de conduite régissant la collecte, l'exploitation et la divulgation des renseignements et qui exigeraient également qu'elles informent leurs clients à propos de ce code et de la façon de formuler des plaintes, et elles seraient tenues de faire rapport au sujet des plaintes reçues.

Nous encourageons l'application du code de l'ACN en tant que norme minimale. Celui-ci présente en effet plusieurs caractéristiques intéressantes. Par exemple, il exige le consentement des particuliers pour recueillir, exploiter et diffuser les renseignements les concernant. Nous encourageons les institutions à s'inspirer des efforts de l'ACN et à retenir ce code comme norme minimale dans l'élaboration de leur propre code de conduite.

En outre, nous reconnaissons qu'Industrie Canada envisage la question de la protection des renseignements personnels de façon plus large. Nous estimons que la réglementation des institutions financières en la matière doit être cohérente. Nous pensons que ce que nous proposons ici sera conforme au cadre plus général que nous percevons, mais nous garderons un oeil sur les progrès réalisés à un niveau plus général, pour veiller à ce que tout ce que nous jugeons nécessaire soit incorporé dans les règlements.

Les points suivants concernent les coûts, la disponibilité et la communication des services financiers. Nous avons eu vent de certaines inquiétudes à propos des frais de gestion des comptes, de la communication de ces frais, de la communication du coût du crédit et de la capacité des personnes à faible revenu d'accéder aux services financiers de base offerts par les institutions. Nous ne proposons pas, à cet égard, d'apporter des changements d'ordre législatif, mais plutôt de travailler en collaboration avec les institutions financières afin d'améliorer la diffusion des renseignements sur les frais d'administration des comptes, et de mettre en oeuvre une stratégie visant à améliorer l'accès aux services financiers pour les Canadiennes et les Canadiens à faible revenu. Nous savons que les institutions financières sont intéressées à continuer d'apporter des changements dans ce domaine. Nous voulons travailler avec elles. En fait, nous avons amorcé le processus sur ce chapitre pour voir ce qu'il est possible de faire dans ce domaine.

Le sénateur Meighen: S'agissant du coût des services financiers, avez-vous obtenu ou pourrez-vous obtenir des statistiques comparatives d'autres pays?

M. Hamilton: Nous disposons de statistiques comparatives des États-Unis et d'autres pays. Nous espérons en recueillir plus à l'occasion de cet exercice afin de comparer ce qui se passe ici et ailleurs. D'après certaines données, les frais bancaires et les écarts au Canada sont inférieurs à ceux qu'ils sont aux États-Unis. Nous

in the United States. We have some information already, and we would hope to develop better information as a result of this process.

The Chairman: Perhaps I could pursue that for a moment.

The data I think you are referring to is data that this committee asked to be prepared approximately a year ago. I want to clarify your comment. You said you hope to get more of that out of this exercise. My guess is you will not get more out of it. If I can interpret what Senator Meighen was saying, it would be helpful to us as a committee if we had the best set of comparable data that you have before we start our hearings so that when people make comments about the pros and cons of various aspects of the cost of services, we will actually have the data. Could you give us the best set of data you have by about mid-September?

Mr. Hamilton: We will try.

Senator Kolber: Under the appellation of "Consumer Protection," you said that you decided the banks could not sell insurance or lease cars. I understand both of those decisions politically, but from a consumer point of view, they would seem to be anti-consumer. You are upping the cost to the consumer in both areas. Why did you come to that decision?

Mr. Hamilton: The decision was made at this time not to change in a significant way the business powers of financial institutions. We will discuss in a moment the task force that will look at the future direction of the financial sector, and I expect those issues will be debated in that forum. As we look forward, we will have to consider what is best for the consumer, and we will have to ask how the financial sector can best anticipate what is needed. At this time, however, the decision was that it would be inappropriate to change the business powers significantly.

Senator Kolber: Why inappropriate?

Mr. Hamilton: For example, in the area of insurance, as was noted in the budget, the industry is still adapting to the major changes put in place in the 1992 reforms, and it was felt that it would be unproductive or inappropriate at this time to change the business powers significantly in light of that.

Senator Kolber: And with regard to car leasing?

Mr. Hamilton: There were arguments on both sides of that issue. I am not sure that we heard fully from the consumers on that issue, but there certainly were arguments from both the financial institutions looking to get into that area and from other companies hoping to keep them out. The sense is that this is not the right time to make that decision. Rather, the sense at this moment is that we make the changes that need to be made right now in terms of streamlining and fine-tuning what was put in place in 1992. The task force will be looking at things in a much

disposons déjà de certains renseignements et nous espérons pouvoir compléter cette information à l'occasion du processus que nous avons entrepris.

Le président: Je voudrais enchaîner sur cette question, pendant un instant.

Les données dont vous parlez, je pense, sont celles que le comité avait réclamées il y a environ un an. Je veux clarifier vos propos. Vous disiez espérer retirer plus de cet exercice. Personnellement, je pense que vous n'obtiendrez pas plus. Pour interpréter ce que le sénateur Meighen vient de dire, si je le peux, il nous serait utile, à nous membres du comité, de disposer des meilleures données comparables que vous possédez éventuellement avant de débiter nos audiences de sorte que, quand les témoins viendront arguer du pour et du contre des différents aspects des coûts du service, nous aurons quelque chose sur quoi vous appuyer? Est-ce que vous pourriez nous faire parvenir les meilleures données dont vous disposez d'ici la mi-septembre?

M. Hamilton: Nous essaierons.

Le sénateur Kolber: À la rubrique «Protection des consommateurs», vous dites que vous avez décidé que les banques ne pourraient vendre ni assurance ni crédit-bail pour voiture. Je crois savoir que ces deux décisions sont de nature politique, mais les consommateurs ne vont-ils pas estimer que cela va à l'encontre de leurs intérêts. Vous augmentez les coûts imputés aux clients dans ces deux domaines. Comment en êtes-vous venu à prendre cette décision?

M. Hamilton: À l'époque, il n'était pas question de modifier en profondeur les pouvoirs commerciaux des institutions financières. Nous parlerons dans un moment du groupe de travail qui se penchera sur les futures orientations à donner au secteur financier et je m'attends à ce qu'on débâte de ces questions à cette occasion. Dans l'avenir, nous devons nous demander ce qu'il y a de mieux pour les consommateurs et nous devons déterminer comment le secteur financier pourra répondre au mieux aux besoins constatés. Pour l'instant, cependant il a été décidé qu'il serait inapproprié de modifier en profondeur les pouvoirs commerciaux des institutions.

Le sénateur Kolber: Pourquoi inapproprié?

M. Hamilton: Par exemple, dans le domaine de l'assurance, comme on l'a indiqué dans le budget, l'industrie est encore en train de s'adapter aux grands bouleversements qui ont suivi les réformes de 1992 et nous avons estimé qu'il serait non productif ou inapproprié pour l'instant de modifier en profondeur les pouvoirs commerciaux.

Le sénateur Kolber: Et pour ce qui est du crédit-bail pour voiture?

M. Hamilton: Il y a eu des pour et des contres. Je ne suis pas certain que nous ayons entendu tout ce que les consommateurs avaient à dire à ce sujet, mais il est certain que le débat a eu lieu entre les institutions financières désireuses de pénétrer dans le domaine et les autres entreprises désireuses de les y en empêcher. On en a déduit que le moment était mal choisi pour prendre cette décision. On en est plutôt venu à la conclusion qu'il fallait, maintenant, effectuer les changements nécessaires pour peaufiner ceux qui avaient été mis en oeuvre en 1992. Dans l'avenir, le

broad context going forward. We believe that this is the best way to decide what should be done in the area of business powers.

Senator Kolber: You do not think it was strictly politically motivated.

The Chairman: A public servant cannot comment on that question.

Perhaps I can clarify one thing, Mr. Hamilton. Will the terms of reference of the task force include the issue of powers?

Mr. Hamilton: We have not actually drafted the terms of reference, but the task force would be expected to look in the broadest possible way at the financial sector, which would include that issue.

The Chairman: My second question relates to privacy. It seems to me the fundamental issue that must be addressed in the privacy field is who owns the data. If I give someone information on myself, do I own that information or do they? I think the whole approach to how you handle privacy becomes a function of who is the real owner of that information. I am not asking what you think the answer ought to be. My question is: Am I correct in assuming that that issue would ultimately be addressed under the privacy question? If the financial institution owns that information, then we have to place all kinds of constraints around the financial institution. If the individual owns it, the way we approach the regulatory process becomes inherently quite different.

Mr. Hamilton: I will let my colleagues deal with that question. Ms Doyon is very well placed to respond. She has been following that issue quite closely.

Ms Martine Doyon, Chief, Policy Development, Financial Sector Division, Department of Finance: I am not sure I want to answer the question directly in terms of who owns the information. Perhaps I could just make the following comment.

The CSA code uses as its starting point that a customer has some information and consents to giving some information to a financial institution. The information that the customer provides to the institution really relates to the specific financial service that the customer is seeking, and the customer has the full freedom to allow the institutions to use this information for a purpose beyond what has already been provided. If the customer does not care about his or her information being used for marketing, the customer can consent to that. However, if the customer prefers that the information not be used, he or she has full control over whether the information is used other than for the specific purposes for which it was provided in the first place.

Does that help you?

groupe de travail envisagera les choses de façon beaucoup plus large. Nous croyons que c'est là la meilleure façon de décider de ce qu'il faudra faire en matière de pouvoirs commerciaux.

Le sénateur Kolber: Vous ne pensez pas que cette décision a obéi à des motifs strictement politiques.

Le président: Un fonctionnaire ne peut répondre à une telle question.

Peut-être pourrais-je apporter une précision, monsieur Hamilton. Est-ce que le mandat du groupe de travail inclura la question des pouvoirs commerciaux?

M. Hamilton: Nous n'avons pas rédigé le mandat, mais on s'attend à ce que le groupe de travail examine de la façon la plus large possible tout le secteur financier, ce qui englobe forcément cette question.

Le président: Ma deuxième question concerne la protection des renseignements personnels. J'ai l'impression que la question fondamentale à laquelle il faut commencer par répondre en matière de protection des renseignements personnels, c'est celle de la propriété des données. Si je communique des renseignements me concernant, est-ce qu'ils m'appartiennent ou est-ce qu'ils appartiennent au destinataire? J'ai l'impression que la façon dont vous pourrez régler toute cette question des renseignements personnels dépend en fait de la détermination du véritable propriétaire de l'information. Je ne vous demande pas votre avis quant à ce que devrait être la réponse. Ma question est la suivante: ai-je raison de supposer qu'en fin de compte cette question sera réglée dans le cadre de la protection de la vie privée? Si ce sont les institutions financières qui sont propriétaires de tels renseignements, alors nous devrons les soumettre à toutes sortes de contrainte. En revanche, si ce sont les particuliers qui demeurent propriétaires de ces informations, nous aborderons la question réglementaire sous un angle radicalement différent.

M. Hamilton: Je vais laisser mes collègues répondre à cette question. Mme Doyon est très bien placée pour le faire, puisqu'elle a suivi le dossier de très près.

Mme Martine Doyon, chef, Développement de politique, Division du secteur financier, ministère des Finances: Je ne suis pas certaine de vouloir directement répondre à cette question de la propriété des renseignements. Peut-être devrais-je m'en tenir à une remarque.

Le code de l'ACN part du principe qu'un client consent à communiquer certains renseignements le concernant à une institution financière. En fait, ces renseignements concernent les services financiers particuliers que le client veut obtenir et il est tout à fait libre de permettre aux institutions de se servir des renseignements en question pour d'autres fins. Si cela ne le dérange pas que ses renseignements soient utilisés à des fins de marketing, il pourra y consentir. Cependant, comme il conserve la pleine maîtrise sur la destination de ces renseignements, il pourra, s'il le préfère, décider que ceux-ci ne devront servir à rien d'autre qu'aux fins pour lesquelles il les aura communiqués dans un premier temps.

Cette réponse vous éclaire-t-elle?

The Chairman: I am not sure it does. I was not seeking an answer to the question. That is ultimately why you want to have the hearings. My question was with respect to privacy. Is the issue of the ownership of the data up for debate, or is there an assumption that if I give data to financial institutions, it is automatically their data?

Ms Doyon: I would say that if you provide information to the institution, it does not become the institution's data. You keep control over how this information will be used and how it will be disclosed. You can have access to it. The customer retains full control over the use of the information provided.

Mr. Hamilton: I have one final point to deal with. It relates to the middle bullet on this page on availability and disclosure. The cost of credit disclosure regulations is the subject of the internal trade initiative and is being discussed by the federal government and the provinces. It is hoped that some progress can be made and that these regulations can, in fact, be harmonized and updated.

I hope to see that sometime in the fall because it will help improve consumer understanding of the cost of credit and the cost of loans and leases. That is just another ongoing element that I hope will bear some fruit over the course of this year.

As the third point on this page suggests, we are proposing to examine other areas further, such as tied selling and the right to pre-paid mortgages.

With regard to tied selling, concerns have been raised through the course of our consultations that the customers of financial institutions are vulnerable to coercion. Some people have claimed that market forces and rules in the Competition Act do not provide sufficient safeguards. I think it is fair to say that we have not heard conclusive evidence of this, but we have heard enough to suggest that we want to look at it further. In looking at it further, we want to recognize that we need a balanced approach in this area and that where institutions link products together and provide discounts, this can actually be beneficial to consumers. Those kinds of legitimate activities should not be discouraged. On the other hand, we want to ensure that there is adequate protection against coercion and anti-competitive practices. This is an area, as we say in the paper, on which we want to hear more. We have heard enough to suggest that we want to hear more about it but not enough to put forward specific proposals.

Some of what we heard arose in the context of insurance networking, which is not proposed in this paper, so we want to get a sense of the level of concern out there.

Le président: Je n'en suis pas sûr. Je ne voulais pas obtenir réponse à la question. En fin de compte, c'est pour y répondre que nous tenons des audiences. Ma question concernait la protection de la vie privée. Est-ce la propriété des données qui se trouve au coeur du débat ou suppose-t-on que, si je communique des données à des institutions financières, celles-ci leur appartiennent automatiquement?

Mme Doyon: Je dirais que si vous fournissez des renseignements à une institution, ceux-ci ne lui appartiennent pas automatiquement. Vous conservez votre mot à dire sur la façon dont les renseignements peuvent être utilisés et communiqués. Vous pouvez y avoir accès. Le client conserve la pleine maîtrise sur l'utilisation des renseignements qu'il fournit.

M. Hamilton: J'ai une dernière question dont j'aimerais que nous parlions. Elle concerne le point centré du milieu de cette page, celui qui traite de la disponibilité et de la communication des services financiers. Les règlements sur la communication du coût du crédit sont sujets à une initiative commerciale interne et ils font actuellement l'objet d'échanges entre le gouvernement fédéral et les provinces. On espère que certains progrès pourront être accomplis et que ces règlements pourront, en fait, être harmonisés et mis à jour.

J'espère que cela se fera à un moment donné cet automne, parce nous pourrions ainsi améliorer la connaissance que les clients possèdent du coût du crédit ainsi que du coût des emprunts et du crédit-bail. Il s'agit-là d'un autre élément qui, je l'espère, portera fruit dans le courant de cette année.

Comme on peut le constater au troisième point de cette page, nous nous proposons d'examiner plus à fond d'autres aspects, comme les ventes liées et le droit de remboursement anticipé de prêts hypothécaires.

À propos des ventes liées, à l'occasion de nos consultations, certains nous ont dit craindre que les clients ne soient vulnérables aux pressions exercées par les institutions financières. Certains ont prétendu que ni les forces du marché ni les règles énoncées dans la Loi sur la concurrence n'offraient des protections suffisantes. Il est juste, je crois, de dire que personne ne nous a prouvé la chose, mais nous en avons entendu suffisamment pour conclure qu'il faut analyser la question plus à fond. À cette occasion, nous voulons faire reconnaître que nous avons besoin d'une approche équilibrée dans ce domaine et que si les institutions relient les produits entre eux et offrent des escomptes, cela ne peut être que bénéfique pour les clients. Il ne faut pas décourager ce genre d'activités légitimes. D'un autre côté, nous voulons veiller à assurer une protection suffisante contre la coercion et les pratiques anticoncurrentielles. Comme nous le précisons dans le document, c'est là un domaine sur lequel nous voulons en apprendre plus. Nous en avons entendu suffisamment pour nous donner à penser qu'il faut recueillir encore d'autres témoignages, mais nous ne sommes pas allés assez loin pour pouvoir formuler des propositions spécifiques.

Une partie des préoccupations dont on nous a fait part concerne la mise en réseau dans le secteur des assurances; celle-ci ne fait l'objet d'aucune proposition dans ce document, mais nous voulons nous faire une meilleure idée du niveau d'inquiétude à ce sujet.

The Chairman: The Americans are in the process of easing their rules on tied selling. Do you have a paper outlining the tied selling rules in the U.S., the problems which caused them to try to ease the rules, and what the new rules are likely to be?

Mr. Hamilton: We have definitely looked at the U.S. in this context, and we have some descriptions of what the U.S. system is and the changes in the system.

The Chairman: I would ask Mr. Swedlove to provide whatever he has to the committee's researcher because I think it is another topic we would like to understand prior to starting our hearings.

Mr. Hamilton: We can do that.

The other proposal mentioned here is the right to pre-paid mortgages. Again, we have heard some concerns in this area. Under the current legislation, for mortgages greater than five years, the maximum penalty for prepayment is three months' interest. For mortgages less than five years, there is no legislation. Institutions do not have to allow prepayment and they can set penalties as they choose.

We have indicated here a willingness to look at this area to see if we should be providing prepayment rights across the board and whether we should look at some sort of standardized approach to calculating the prepayment penalties. Again, this is an area where there is not a specific proposal in the paper, but we do want to discuss further with interested parties whether there should be some help in this area to amend the Interest Act.

Senator Kolber: Is that only for mortgages over five years?

Mr. Hamilton: There are two aspects to it. For mortgages over five years, there is a prepayment requirement of three-months' interest. The question is whether that is the right penalty. For mortgages less than five years, where there is no legislation, should we in fact have a prepayment requirement, specify what the penalty should be and perhaps look at a standardized approach for determining the penalty across the spectrum? Right now there are differences between less than five years and greater than five years. One option would be to eliminate those differences and have a standardized approach across the range.

Senator Kolber: Does that not give the institution a problem of funding?

Mr. Hamilton: At this stage I will turn to Mr. Swedlove, who has been actively engaged on this file for a number of years.

Mr. Frank Swedlove, Director, Financial Sector Division, Department of Finance: The Canadian Real Estate Association has been very active in bringing forward a concern that

Le président: Les Américains sont en train d'assouplir leurs règles en matière de vente liée. Avez-vous un document décrivant les règles sur les ventes liées aux États-Unis, les problèmes qui ont incité les Américains à vouloir assouplir ces règles et quelles règles ils sont susceptibles d'adopter?

M. Hamilton: Nous avons effectivement analysé ce qui se passe aux États-Unis à ce sujet et nous disposons de descriptions sur le système américain ainsi que sur les changements dont il fait l'objet.

Le président: J'aimerais demander à M. Swedlove de remettre à l'attachée de recherche du comité tout ce qu'il possède à ce sujet parce qu'il s'agit là, je crois, d'un autre sujet que nous voudrions appréhender avant d'entamer nos audiences publiques.

M. Hamilton: Nous le pouvons certainement.

L'autre proposition concerne le remboursement anticipé de frais hypothécaires. Nous avons, là aussi, eu vent de certaines préoccupations. En fonction de la loi actuelle, pour les hypothèques de plus de cinq ans, la pénalité maximale pour un remboursement anticipé est de trois mois d'intérêt. Pour les hypothèques de moins de cinq ans, il n'y a aucune loi et les institutions ne sont pas tenues d'autoriser un remboursement anticipé et elles peuvent fixer les pénalités au niveau qu'elles veulent.

Nous avons constaté un désir d'examiner cette question pour voir s'il ne serait pas possible d'accorder les droits de remboursement anticipés dans tous les cas de figure et d'adopter une certaine approche normalisée pour calculer les pénalités en cas de remboursement anticipé. Encore une fois, ce document ne contient pas de propositions particulières à cet égard, mais nous envisageons d'en parler plus amplement avec les parties concernées pour savoir si la modification de la Loi sur l'intérêt pourrait être d'une aide quelconque.

Le sénateur Kolber: Cela ne concerne que les hypothèques de plus de cinq ans?

M. Hamilton: Il y a deux volets. Les titulaires d'hypothèque de plus de cinq ans doivent payer l'équivalent de trois mois d'intérêt au moment du règlement anticipé. Reste à savoir si cette pénalité est raisonnable. Dans le cas des hypothèques de moins de cinq ans, à propos desquelles il n'y a rien dans la loi, faudrait-il énoncer les conditions de remboursement anticipé, préciser ce que la pénalité devrait être et peut-être même envisager d'adopter une approche normalisée afin de fixer la pénalité pour tout l'éventail des formules offertes? Pour l'instant, il y a une différence entre les hypothèques de moins de cinq ans et les hypothèques de plus de cinq ans. Une solution consisterait à éliminer ce genre de différence et à adopter une seule et même approche pour toutes les durées d'hypothèque.

Le sénateur Kolber: Mais est-ce que cela ne pose pas un problème de financement aux institutions?

M. Hamilton: Je vais laisser M. Swedlove vous répondre, parce qu'il suit ce dossier de près depuis plusieurs années.

M. Frank Swedlove, Directeur, Division du secteur financier, ministère des Finances: L'Association canadienne de l'immeuble a exprimé avec vigueur ses préoccupations quant au

mortgages over five years are not as available as they could be in Canada because of the three-month prepayment penalty. The suggestion by that association and others is that we have a standard way of calculating the prepayment penalty for mortgages, which would encourage the mortgage market greater than five years.

Currently, institutions attempt to match the funding requirements with the term of the mortgage. In some sense, this would assist them in carrying that out because there is always the problem of the three-month prepayment penalty. One could have a 10-year mortgage in the market. After five years, if someone decides to prepay the mortgage and pays a three-month penalty and the institution has that five years of liability remaining, that three-month penalty may not be sufficient to deal with that liability.

Senator Kolber: It follows that the only time you want to repay is if mortgage rates are dropping.

Mr. Swedlove: That is right.

The Chairman: If the terms and conditions of mortgages are set by the government, we are coming pretty close to micro-managing financial institutions.

I understand from what you said in response to Senator Kolber that at the present moment there are rules governing the maximum amount of repayment costs for a mortgage of longer than five years, and there are no rules for less than five years.

Mr. Swedlove: That is right.

The Chairman: Is it fair to assume that what you really concluded is that the competitive market forces do not work? If they worked, then it would be in someone's interest to offer a relatively low prepayment or no prepayment cost. You are making the assumption that market forces for mortgages under five years do not work, and therefore you are contemplating having to step in and essentially legislate a solution. That is the only assumption one can draw from the idea.

At a time when all government policy appears to be moving toward allowing the market to work, I find it strange that you are not thinking about simply changing the rule and removing the legislated cost of over five years. Am I missing something?

Having said that, I understand the politics of what you are doing. We are not here to talk to you about politics, but public policy.

Mr. Swedlove: As Mr. Hamilton says, this is still very much a proposal.

The Chairman: Is my interpretation correct, or have I missed something?

Mr. Swedlove: I think there are two purposes. One purpose is to deal with mortgages greater than five years where there is a three-month penalty. There is a view that this has inhibited the availability of mortgages greater than five years.

fait que les hypothèques de plus de cinq ans ne sont pas aussi accessibles qu'elles devraient l'être, au Canada, à cause de la pénalité de trois mois en cas de paiement anticipé. Elle a donc proposé, avec d'autres, l'établissement d'une méthode uniforme de calcul de la pénalité pour paiement anticipé, afin d'encourager l'offre d'hypothèques de plus de cinq ans.

À l'heure actuelle, les institutions tentent de faire correspondre les besoins de crédit à la durée de l'hypothèque. Dans un sens, cela les aiderait à assumer cette responsabilité car il y a toujours le problème de la pénalité. On pourrait avoir des hypothèques de dix ans. Au bout de cinq ans, si le client décidait de solder son hypothèque à l'avance en acquittant la pénalité de trois mois, l'institution serait toujours engagée pour les cinq dernières années et la pénalité de trois mois serait insuffisante pour couvrir cet engagement.

Le sénateur Kolber: Il est clair que c'est seulement en cas de baisse des taux que les clients voudraient rembourser leur hypothèque à l'avance.

M. Swedlove: Exact.

Le président: Si le gouvernement en arrive à fixer lui-même les modalités des prêts hypothécaires, il ne sera pas loin d'assumer en détail la gestion des institutions financières.

Si je comprends bien votre réponse au sénateur Kolber, il existe actuellement des règles concernant le montant maximum de la pénalité pouvant être exigée en cas de remboursement anticipé d'une hypothèque de plus de cinq ans, alors qu'il n'y en a pas pour les hypothèques de moins de cinq ans.

M. Swedlove: C'est cela.

Le président: Cela ne veut-il pas dire que vous avez en fait conclu que les forces du marché ne fonctionnent pas? Si elles fonctionnaient, les organismes de prêt auraient intérêt à n'exiger qu'une pénalité minime, voire à ne pas en exiger du tout. Donc, vous considérez que les forces du marché ne fonctionnent pas pour les hypothèques de moins de cinq ans, et c'est ce qui vous amène à envisager d'imposer une solution législative. C'est la seule conclusion que l'on peut tirer de cette idée.

À une époque où toutes les politiques gouvernementales semblent axées sur la libéralisation des marchés, je trouve bizarre que vous ne songiez pas purement et simplement à abolir la règle imposant une pénalité au-delà de cinq ans. Y a-t-il quelque chose que je n'ai pas compris?

Cela dit, je comprends bien l'aspect politique de votre proposition, bien que nous ne soyons pas ici pour parler de politique mais de questions d'intérêt public.

M. Swedlove: Comme l'a dit M. Hamilton, ce n'est encore qu'une proposition.

Le président: Mon interprétation est-elle exacte?

M. Swedlove: Je crois qu'il y a deux objectifs à prendre en considération. Le premier est de résoudre le problème des hypothèques de plus de cinq ans, pour lesquelles il y a une pénalité de trois mois qui, selon certains organismes de prêt, entrave l'offre de telles hypothèques.

The Chairman: Inhibited in which way? Is it because three months is too long or too short?

Mr. Swedlove: It is inhibited because it is insufficient. Financial institutions take on an added risk for mortgages greater than five years if the interest rate differential is so great that the three-month penalty would not cover it. That is why it has been argued that, fundamentally, the mortgage market is effectively a maximum of a five-year mortgage market.

The Chairman: A conceivable solution is to simply remove the constraint entirely and let the market operate.

Mr. Swedlove: That is right.

The Chairman: I thought you were thinking about going the other way. I have no problem with that.

Mr. Swedlove: It has been recommended by the Canadian Real Estate Association and others to specify a maximum based on the present value of the interest rate differential.

Senator Kolber: There is, then, no point in cancelling it.

Mr. Swedlove: That would be an opportunity for consumers to have the ability to pay back the mortgage if their circumstances change.

The Chairman: If you essentially do a present value calculation on the future stream of payments, as Senator Kolber says, the consumer is no better off whether he prepays or not.

Mr. Swedlove: I think the case has been made that from time to time people's circumstances change, where there is a divorce or whatever.

Senator Kolber: I would caution you on one thing. Insurance companies keep their mortgage portfolios at cost. They do not market the market. If they give low rates and interest rates go up, they do not take the write-down. Be careful in what you do because you could really mess up their balance sheets to a fair-thee-well.

Mr. Hamilton: As we have discussed, this is not a slam dunk, and therefore we wanted to put it forward for discussion. Factors on both sides will need to be carefully considered before changes are made.

That takes us through the consumer protection aspect, so I will turn to another area about which I know this committee has been interested, which is streamlining or easing the regulatory burden. A number of measures in the paper are designed to "re-jig" what we have in the rules right now to make them work more effectively and efficiently.

The first area I should like to mention is one that comes up pretty much continuously in this area; that is, to do something about overlap and duplication between federal and provincial regulations. There has been considerable dialogue in this area. As noted in the past, progress has been slow, as it inevitably is in these federal-provincial discussions, but there has been some positive progress.

Le président: Comment? La pénalité est-elle trop lourde ou pas assez?

M. Swedlove: Elle est insuffisante. Les institutions financières assument un risque accru lorsqu'elles offrent des hypothèques de plus de cinq ans, étant donné que la différence des taux d'intérêt peut être trop élevée par rapport à la pénalité de trois mois. Voilà pourquoi on dit que le marché hypothécaire est en pratique plafonné à cinq ans.

Le président: Une solution tout à fait concevable serait d'abolir purement et simplement la pénalité imposée par la loi et de laisser le marché s'établir.

M. Swedlove: C'est juste.

Le président: Mais je pensais que votre proposition allait dans l'autre sens. Je n'aurais aucun problème à laisser le marché régler la question.

M. Swedlove: L'Association canadienne de l'immeuble et d'autres parties ont recommandé que l'on fixe un maximum fondé sur la valeur actualisée de la différence des taux d'intérêt.

Le sénateur Kolber: Dans ce cas, il n'y aurait aucune raison d'abroger la pénalité.

M. Swedlove: Cela donnerait aux consommateurs la possibilité de rembourser leur hypothèque en cas de changement de situation.

Le président: Si l'on fait un calcul actualisé de tous les versements futurs, comme le dit le sénateur Kolber, le client n'a plus aucun intérêt à rembourser à l'avance.

M. Swedlove: Cela peut quand même être utile lorsque la situation du client change radicalement, par exemple en cas de divorce.

Le sénateur Kolber: Je voudrais faire une mise en garde. Les compagnies d'assurances comptabilisent leur portefeuille d'hypothèques au prix coûtant et non pas à la valeur du marché. Si elles consentent des taux faibles et que les taux d'intérêt remontent, elles n'enregistrent pas de réduction de la valeur de leur portefeuille. Il faut donc faire bien attention à ne pas jeter la paille dans leurs bilans.

M. Hamilton: Comme nous l'avons dit, cette proposition n'est pas définitive et fera l'objet d'autres discussions. Tous les facteurs pertinents seront examinés attentivement avant d'apporter des changements au système.

Cela nous amène à la question de la protection des consommateurs. Je vais donc aborder un autre domaine qui intéresse votre comité, la rationalisation ou l'allégement du fardeau réglementaire. Vous trouverez dans le document plusieurs mesures destinées à réorganiser les règles actuelles pour les rendre plus efficaces et plus efficientes.

Le premier domaine que je souhaite aborder, et qui revient constamment lorsqu'on aborde cette question, est celui des chevauchements et des dédoublements au niveau des règlements fédéraux et provinciaux. Il y a eu beaucoup de discussions à ce sujet. Certes, comme on l'a déjà souligné, les progrès sont lents, ce qui est inévitable en matière de questions fédérales-provinciales, mais ils ne sont quand même pas négligeables.

One of the three areas we flagged in the paper on which we will continue to focus our energies include the trust and loans sector. That is an area where we have had much discussion with our provincial colleagues. Some progress has been made, and we are committing to make some changes coming out of those discussions. Although they are not fundamental, we could make some minor changes.

I note as well that the recent Ontario budget made some very promising statements that would help eliminate some of the overlap and duplication in the trust and loan area, and we are encouraged by that.

There has been much effort in this area, and we are starting to see a bit of progress. Perhaps we may see some significant progress over the next while. It is certainly an area which federal and provincial governments are discussing.

The second area we flagged is securities regulation. There has been quite a bit of talk recently about a proposal which would establish a Canadian securities commission whereby the provinces would delegate their responsibility to the federal government. We can talk in more detail about that if you wish. It would be an opt-in system; some provinces would participate and others would not. Many have commented on the attractiveness of this proposal to try to make Canadian capital markets more efficient and make regulation in this area more effective and efficient.

The Chairman: Senator Kelleher has spearheaded a committee on this issue for the last year or so. Is that part of this, or is that part of a separate set of hearings?

Once a proposal on a Canadian securities commission has been fleshed out by the government or governments, I think we would want to hold some hearings. My question is this: Is it appropriate to conduct those hearings as part of our hearings in October, or is progress in this area likely to be such that we should not deal with it then? If so, can you give us a date? Is the spring or the fall a good time? What works?

Mr. Hamilton: I think it would be better handled in a set of hearings separate from the 1997 review. To the extent that there is progress, it is a significant issue in and of its own right. I would argue in favour of separating them.

Timing is difficult. We are in the hands of the provinces. This issue was initiated by the provinces. We are working with them to see how much interest there is, what are the issues, how much progress we can make and how quickly. It is difficult to predict. There seems to be an interest right now among the provinces. It may be that we can move reasonably efficiently to come to some sort of an agreement with some provinces, but it is very difficult to speculate whether that will happen and when. I do not know that I can help you in terms of timing, but I do not think it will be before the fall.

Senator Angus: There were reports from the first ministers meeting that some further success was achieved in this area. Are you able to comment? If Quebec and B.C. are adamant that they do not want to play or opt in, would a Canadian commission work properly without those two provinces?

L'un des trois secteurs auxquels nous allons nous intéresser activement est celui des prêts et des fiducies. Nous avons déjà eu beaucoup de pourparlers avec nos homologues provinciaux à ce sujet. Certains progrès ont été réalisés et nous avons pris l'engagement de mettre en oeuvre certains changements concrets. Bien qu'ils ne soient pas fondamentaux, ils ne seront pas inutiles.

Je constate également qu'il y avait dans le dernier budget de l'Ontario des déclarations fort prometteuses au sujet de l'élimination de certains chevauchements et dédoublements dans le secteur des prêts et fiducies, ce qui est encourageant.

On a déjà déployé beaucoup d'efforts dans ce domaine et nous commençons à enregistrer quelques progrès. Les choses iront peut-être plus vite dans les mois à venir car les pourparlers continuent entre les deux paliers de gouvernement.

Le deuxième domaine est celui de la réglementation boursière. On a beaucoup parlé ces derniers temps d'un projet de création d'une commission boursière canadienne, dans le cadre de laquelle les provinces délégueraient leurs responsabilités au gouvernement fédéral. Si vous le voulez, nous pourrions en parler de manière plus détaillée. Il s'agirait d'une commission à participation facultative, les provinces étant libres de décider. Bon nombre d'analystes ont souligné l'attrait de cette proposition qui rendrait les marchés boursiers canadiens plus efficaces et rendrait la réglementation de ce secteur plus efficace et plus efficiente.

Le président: Le sénateur Kelleher dirige depuis environ un an un comité qui se penche sur cette question. Cette proposition lui sera-t-elle soumise ou fera-t-elle l'objet d'audiences distinctes?

Je suppose que nous voudrions tenir des audiences lorsque les gouvernements auront mis la dernière main à leur projet. La question qui se pose est donc celle-ci: cela devrait-il faire partie de nos audiences d'octobre ou le projet ne sera-t-il pas suffisamment avancé à ce moment-là? Si c'est le cas, pourriez-vous nous donner une date? Doit-on envisager des audiences au printemps ou à l'automne?

M. Hamilton: Je crois qu'il serait préférable d'y consacrer des audiences distinctes de celles concernant la révision de 1997. Si des progrès sont réalisés sur ce projet, celui-ci sera de toute façon suffisamment important pour justifier des audiences distinctes.

Il est difficile de prévoir des dates car nous dépendons des provinces, qui sont à l'origine de cette initiative. Nous collaborons avec elles pour voir lesquelles sont vraiment intéressées, quelles sont les questions en jeu, et combien il faudrait de temps pour que le projet aboutisse. L'idée semble intéresser certaines provinces. Il se peut que nous puissions avancer assez rapidement pour parvenir à une entente avec certaines d'entre elles, mais il est difficile de spéculer à ce sujet. Quoi qu'il en soit, je ne pense pas que les choses auront assez avancé pour l'automne.

Le sénateur Angus: On a dit que d'autres progrès avaient été réalisés dans ce domaine à la conférence des premiers ministres. Que pouvez-vous nous dire là-dessus? Si le Québec et la Colombie-Britannique refusent de participer au projet, pensez-vous que celui-ci puisse aller de l'avant sans ces deux provinces?

Mr. Hamilton: I can comment from a technical perspective that it is possible and that a Canadian commission could work in that kind of environment. In fact, the proposal being discussed is designed to work even if all provinces do not join. From a technical perspective that would be fine. From other perspectives, the attractiveness or feasibility of this proposal is a judgment call that I am not willing to make. Technically, there would be nothing to prevent it from working if all provinces did not join.

Senator Angus: I would like to probe you a little further to see how far along we are with this proposal. Notwithstanding your comment on timing, I understand it would take an MOU of some kind. Is an MOU circulating on the issue?

Mr. Hamilton: A draft MOU exists and is the subject of discussion with the provinces. It has been taken to a level where at least something is on the table for people to talk about. Admittedly, it is general at this stage, but something concrete is on the table whereby people can get an understanding of how such a system would work. That is not to say that everyone is in agreement with respect to what the draft MOU should say. People may wish to discuss certain significant issues. However, something has been put forward.

Senator Angus: Is that a public document or is it between government officials of the provinces and the feds?

Mr. Hamilton: No public document is available.

Mr. Swedlove: A draft memorandum of understanding was made available to the public in June of 1994. Discussions this time around have centred on that document, but since then, there have been subsequent drafts of the memorandum of understanding. The concepts being played with are along the lines of the principles enunciated in that June 1994 document.

To reinforce what Mr. Hamilton said in terms of the separation of the exercise, no legislative proposals as part of the 1997 reform would be related to a Canadian securities commission.

The Chairman: I assumed we would deal with that issue separately.

Mr. Swedlove: Legislatively, it is a separate issue.

Mr. Hamilton: We have talked about trust and loan and securities regulation. The final area deals with credit unions.

Federally, the government regulates the Credit Union Central of Canada and six of the provincial central credit unions. The provinces regulate local credit unions and the provincial centrals. We think this is a good area in which to remove overlap and duplication. In the paper, we have said that we are prepared to discuss with the provinces the possibility of ending the federal regulation of provincial centrals. That discussion has not gone far at the federal-provincial level, but we will be engaging in discussions over the next few months with the provinces to ensure that we understand the implications of a change and whether a change is desirable.

M. Hamilton: D'un point de vue purement technique, ce serait tout à fait possible. De fait, le projet que l'on envisage actuellement pourrait être mis en oeuvre même si toutes les provinces n'y participaient pas. Cela ne causerait pas de difficultés du point de vue technique. Par contre, je ne peux faire aucun commentaire au sujet de l'attrait ou de la faisabilité du projet dans un tel contexte. Du point de vue technique, il n'est pas nécessaire que toutes les provinces y participent.

Le sénateur Angus: Je voudrais voir où vous en êtes à ce sujet. Nonobstant vos remarques sur l'échéancier, je crois comprendre qu'il faudra un protocole d'entente pour passer à l'étape concrète. Y en a-t-il un en ce moment?

M. Hamilton: Il existe un projet de protocole d'entente qui fait l'objet de discussions avec les provinces. La chose a assez évolué pour que les parties intéressées puissent en discuter concrètement. Certes, c'est encore très général pour le moment mais c'est quelque chose de concret qui donne une bonne idée de la manière dont une telle commission pourrait fonctionner. Cela ne veut pas dire que tout le monde s'entende sur la teneur du protocole d'entente. Les discussions vont donc continuer.

Le sénateur Angus: S'agit-il d'un document public?

M. Hamilton: Non, il n'y a encore aucun document public.

M. Swedlove: Une ébauche de protocole d'entente a été rendue publique en juin 1994. Elle a fait l'objet de discussions, ce qui a débouché sur d'autres ébauches. Les concepts dont on discute aujourd'hui sont encore très proches des principes énoncés dans ce document de juin 1994.

Pour revenir sur ce que disait M. Hamilton au sujet d'audiences séparées, je peux préciser qu'il n'y aura dans le cadre de la réforme de 1997 aucune proposition législative concernant une éventuelle commission boursière canadienne.

Le président: Je pensais que cette question serait traitée à part.

M. Swedlove: Elle le sera en tout cas sur le plan législatif.

M. Hamilton: Nous avons parlé des prêts et des fiducies, ainsi que de la réglementation des titres boursiers. Le dernier domaine concerne les caisses de crédit.

À l'échelle fédérale, le gouvernement régit la Centrale des caisses de crédit du Canada et six des caisses de crédit centrales des provinces. Ces dernières réglementent les caisses de crédit locales et les centrales provinciales. Nous pensons qu'il s'agit là d'un domaine caractérisé par bien des chevauchements et dédoublements. Nous disons dans le document que nous sommes prêts à discuter avec les provinces d'un éventuel retrait du gouvernement fédéral de la réglementation des centrales provinciales. Cette idée n'a pas encore fait l'objet de pourparlers fédéraux-provinciaux mais nous avons l'intention d'engager dans les prochains mois des discussions avec les provinces pour faire le point sur les conséquences éventuelles d'un tel changement, afin de vérifier si celui-ci serait souhaitable.

The Chairman: Have the credit unions asked you to get out of the regulation of credit union centrals?

Mr. Swedlove: The credit unions themselves are regulated by the provinces. The issue is with respect to the credit union centrals, the provincial centrals. We will need further discussions with respect to their preferences in this area. There have been requests from individual provinces over the last few years.

The Chairman: The provincial governments?

Mr. Swedlove: Yes.

The Chairman: Provincial governments will always ask the feds to get out of any area they happen to be in. One takes that as an axiom.

The centrals are owned by the individual unions. We have had representatives of the credit unions appear before the committee. I recall suggestions to the effect that federal regulation of the centrals was a good idea. I hope you will not respond on the basis of what a provincial government wants done; I hope you will respond on the basis of what the credit unions and the credit union centrals themselves want done.

Mr. Swedlove: The CUCC would continue to be regulated by the federal government. There is no suggestion that the federal government not be involved in the regulation of the umbrella organization for all credit unions. The question is on the provincial centrals. Much discussion is necessary with the credit union movement and the provincial governments in this area.

Mr. Hamilton: We are concerned about the middle tier. We will regulate the top; the provinces are on the bottom. The middle tier is the one we want to have some discussions about at the provincial level.

Let us move to the second point on that slide, the self-dealing regime. The conclusion is that the framework implemented in 1992 was basically sound. We are not suggesting fundamental changes to this regime, but institutions have advanced a number of ideas to make this regime more efficient and effective.

We are looking at changes to refocus the role of the Conduct Review Committee. Currently, this committee reviews all transactions with related parties. Institutions tell us that this is just impractical. A better system might be to refocus the role of that committee, have it establish appropriate internal procedures, and have the board of directors continue to report to the superintendent. Rather than review every transaction at a micro-level, we want to ensure that the committee has appropriate internal procedures. That is a proposal we would like to put forward as part of this review.

Another area that we are looking at is the definition of "related party." Perhaps there is some scope to narrow that definition somewhat. Ideas have been put forward in the paper to try to eliminate the situation. Currently, a broad range of people can be considered to be related parties to an institution. We can limit the scope of that in some areas, without eroding the intent of the rules, to make them a little more manageable.

Le président: Les caisses de crédit vous ont-elles demandé de ne plus vous occuper de la réglementation des centrales?

M. Swedlove: Les caisses de crédit elles-mêmes sont réglementées par les provinces. Le problème qui se pose concerne les centrales provinciales et nous devons poursuivre les discussions pour cerner exactement leur position. Je dois dire qu'il y a eu des demandes en ce sens de certaines provinces ces dernières années.

Le président: De gouvernements provinciaux?

M. Swedlove: Oui.

Le président: Les gouvernements provinciaux souhaitent de toute façon que le gouvernement fédéral se retire de tout. On peut tenir cela pour acquis.

Les centrales appartiennent aux caisses de crédit elles-mêmes. Notre comité a déjà accueilli certains de leurs représentants qui disaient, si je me souviens bien, que la réglementation fédérale est une bonne idée. J'espère que vous n'allez donc pas prendre votre décision en fonction de ce que veulent les gouvernements provinciaux mais plutôt de ce que veulent les caisses de crédit et les centrales elles-mêmes.

M. Swedlove: La CCCC continuerait d'être réglementée par le gouvernement fédéral. Il n'est aucunement question que le gouvernement fédéral ne réglemente pas l'organisme de tutelle de toutes les caisses de crédit. La question concerne uniquement les centrales provinciales, et il faudra de longues discussions avec le mouvement des caisses de crédit et avec les gouvernements provinciaux pour arriver à une décision.

M. Hamilton: C'est la couche intermédiaire qui nous préoccupe. Nous réglementons la couche supérieure, et les provinces, la couche inférieure, mais c'est au sujet de la couche intermédiaire que nous voulons avoir des discussions avec les provinces.

Passons maintenant au deuxième point de cette diapositive, le régime relatif aux transactions intéressées. Nous avons conclu que la structure établie en 1992 est foncièrement saine et nous ne proposons donc aucun changement fondamental à ce régime. Toutefois, les institutions ont avancé plusieurs idées pour rendre ce régime plus efficient et plus efficace.

Nous examinons actuellement des changements visant à recentrer le rôle du comité de révision. À l'heure actuelle, ce comité revoit toutes les transactions avec des parties reliées. Selon les institutions, cela n'est pas réaliste et il serait préférable de revoir le rôle du comité pour qu'il établisse des procédures internes adéquates, le conseil d'administration continuant de faire rapport au surintendant. Notre objectif n'est pas de faire vérifier chaque transaction mais plutôt de veiller à ce que le comité dispose de procédures internes adéquates. Voilà la proposition que nous aimerions formuler à ce sujet.

Nous nous penchons aussi sur la définition des «parties apparentées», qu'il serait peut-être possible de circonscrire un peu. Des idées sont proposées dans le document pour essayer d'éliminer la situation. À l'heure actuelle, les parties apparentées à une institution peuvent être extrêmement nombreuses. Il devrait être possible de mieux circonscrire la définition sans porter atteinte à l'objectif visé, dans le but de rendre le système un peu mieux gérable.

Turning to the area of subsidiary requirements, you will see in 1992 that financial institutions were allowed to engage in certain types of businesses through subsidiaries. One of the reasons to have them engage in activities through subsidiaries was to separate these core activities and to better contain the risk. The institutions have asked us to review some of these areas to see if we could not allow the institutions to do them in house in order to reduce operational costs.

With OSFI, we have looked at the issue and have put forward proposals in this paper as to where we think we can relax this requirement and allow institutions to do things in house that now must be done in a subsidiary. The areas we have identified are information processing and specialized financing activities that now must be done through a subsidiary. The paper proposes that they could now do this in house.

Senator Angus: Can you give an example of those two things, please? I do not understand "information processing."

Mr. Hamilton: Right now, if they want to have a company process the data and information, it would have to be done in a subsidiary.

Senator Angus: Do you mean commercially or just for their own use?

Mr. Hamilton: I assume it could be for both.

Ms Doyon: Given the nature of their work, financial institutions have developed quite a good technology in terms of their ability to process data of an economic nature. Increasingly, they have been selling that technology to third parties. That is one example where they can use their systems of technology to provide that service to third parties.

Senator Angus: What is the other element?

Ms Doyon: Specialized financing activities. It is really venture capital investment. Perhaps we should have called it "venture capital activities" instead of "specialized financing activities."

Mr. Hamilton: In this area, we are proposing to allow institutions to bring these in house, whereas now they might have a special corporation set up to provide this venture capital and support to small businesses.

We are also proposing to change the rules slightly so that they can hang on to these investments a little longer. Currently, they must be sold within 10 years. They must come to us and ask if that period can be extended. With the pay-off of these investments, they find that that is just a little too soon. We are proposing, therefore, to extend it to 13 years.

Senator Angus: What was the rationale for that limit?

Mr. Hamilton: The 10-year limit?

Senator Angus: Any limit.

Mr. Swedlove: It was supposed to be strictly a venture capital activity where they provide the start-up funding and over time that interest would be sold off. Again, this is consistent with the

En ce qui concerne les besoins des filiales, vous verrez que les établissements financiers ont été autorisés en 1992 à gérer certaines de leurs activités par le truchement de filiales. Ce changement s'expliquait par le souci de leur permettre de séparer ces activités centrales de façon à mieux circonscrire les risques. Les établissements nous ont demandé de revoir la situation pour envisager de les autoriser à gérer certaines de ces activités directement, pour réduire leurs frais d'exploitation.

Nous nous sommes penchés sur la question avec le BSIF et avons inclus dans ce document des propositions d'assouplissement des exigences actuelles. Les domaines envisagés à cet égard sont le traitement des informations et les activités de crédit spécialisées, qui doivent actuellement être gérées par le truchement d'une filiale.

Le sénateur Angus: Pourriez-vous nous donner des exemples? Je ne vois pas ce que vous voulez dire par «traitement des informations».

M. Hamilton: À l'heure actuelle, si les institutions financières veulent qu'une entreprise assure le traitement des données et des informations, elles doivent le faire par le truchement d'une filiale.

Le sénateur Angus: À des fins commerciales ou à leurs propres fins?

M. Hamilton: Je suppose que cela pourrait être pour les deux.

Mme Doyon: Considérant la nature de leur travail, les institutions financières se sont dotées d'une bonne technologie de traitement des données à caractère économique. De plus en plus, cependant, elles vendent cette technologie à des tierces parties pour la prestation de ce genre de service.

Le sénateur Angus: Et l'autre élément?

Mme Doyon: Il s'agit des activités de crédit spécialisées, c'est-à-dire, au fond, de capital-risque. Peut-être aurions-nous dû appeler parler d'«activités de capital-risque» plutôt que d'«activités de crédit spécialisées».

M. Hamilton: Notre proposition est de permettre aux institutions de gérer ces activités elles-mêmes au lieu de le faire par le truchement d'une société spécialement constituée à cette fin, pour appuyer les petites entreprises.

Nous proposons également de modifier légèrement les règles pour leur permettre de conserver ces investissements un peu plus longtemps. À l'heure actuelle, elles doivent s'en départir au plus tard au bout de dix ans. Si elles veulent les garder plus longtemps, elles doivent nous le demander. Considérant l'échéance de rentabilité de ces investissements, elles considèrent que c'est un peu trop tôt. Voilà pourquoi nous proposons de leur accorder jusqu'à 13 ans.

Le sénateur Angus: Quelle était la justification de cette limite?

M. Hamilton: La limite de 10 ans?

Le sénateur Angus: De n'importe quelle limite.

M. Swedlove: Il devait s'agir uniquement d'investissement de capital-risque, c'est-à-dire de fournir à des entreprises du capital de démarrage, après quoi l'institution devait se départir de

philosophy that we keep the banking sector separate, generally, from the commercial sector.

Mr. Hamilton: In terms of 10 years versus 13 years, it is a little less scientific. From their experience, we have been told that 10 years does not seem to be long enough. Therefore, we are willing to say 13 years. It applies some limit.

The next item mentioned is the deposit insurance opt-out. This comes from a concern of the foreign banks that in cases where they are serving large corporate customers, they still have to be CDIC members. This requires that they have all the reporting requirements associated with being CDIC members, even though in many cases the vast majority of their deposits would be corporate accounts in amounts that greatly exceed the maximum for insurable deposits. It was put on the table as to whether these institutions could opt out of having CDIC coverage. The paper puts forward a proposal that they be allowed to do so.

There will be continuing consultation in this area with the institutions. We will have to talk to them about defining exactly who would be eligible for this and how we determine the eligibility for the opt-out. Would it be on the size of the deposit or the type of depositor? We would want to ensure good disclosure to customers about deposit insurance status.

There will be issues of transition as to what happens when an institution is able to opt out and what kind of special rules we need to put in place.

The Chairman: This committee has proposed that change in the report we made following our so-called Confederation Life hearings in 1994.

Mr. Hamilton: The last item on that page is the foreign bank entry regime. The foreign bank entry policy was put in place 15 years ago. It has not really been updated. In this paper, we are putting forward proposals that would attempt to reduce the regulatory burden and try to ensure that there is consistent treatment with these institutions and domestic institutions.

The proposals set out in the paper would separate two types of institutions. There would be regulated foreign banks, which include institutions regulated as banks in their home jurisdiction. These institutions would be permitted to carry on financial service activities in Canada only through federally regulated subsidiaries. This is an attempt to maintain a balance between how we treat a foreign bank and how we treat a domestic bank.

Similarly, if these regulated foreign banks own a Schedule II bank, they have to hold all their financial institution subsidiaries through that Schedule II bank. The change proposed in the paper is that they now not be forced to do that. They could have a Schedule II bank but hold a financial institution subsidiary directly rather than through the Schedule II bank.

l'investissement. Cela était parfaitement conforme au principe voulant que le secteur bancaire soit généralement séparé du secteur commercial.

M. Hamilton: En ce qui concerne la durée exacte de cette période, 10 ans ou 13 ans, ce n'était pas très scientifique. Il se trouve simplement que les institutions financières nous ont dit qu'une période de 10 ans ne semblait pas assez longue. Nous avons donc proposé de passer à 13 ans.

Le prochain élément mentionné est l'option dérogatoire concernant l'assurance-dépôt. Cela fait suite aux préoccupations exprimées par des banques étrangères au sujet de l'obligation qui leur est faite d'adhérer à la SADC même si leur clientèle se compose de grandes entreprises. Du fait de cette obligation, elles sont assujetties aux exigences de rapport imposées par la SADC alors que, bien souvent, la grande majorité de leurs dépôts proviennent d'entreprises et dépassent largement le maximum assurable. Ces institutions ont donc demandé le droit de pouvoir se soustraire à la protection de la SADC, et vous trouverez dans le document une proposition en ce sens.

Nous allons continuer de consulter les institutions à ce sujet. Nous tenons en effet à établir avec exactitude les conditions d'admissibilité à cette dérogation, et il s'agit de savoir si celles-ci seront fondées sur la taille du dépôt ou la nature du déposant. Nous tenons également à ce que les institutions divulguent complètement à leurs clients leur statut en matière d'assurance-dépôt.

D'autres questions de transition devront être réglées au sujet de ce droit de dérogation et il faudra établir des règles spéciales à cet égard.

Le président: Le comité avait proposé ce changement dans le rapport qu'il a publié suite à ses audiences sur la Confédération Vie en 1994.

M. Hamilton: Le dernier élément de cette page concerne le régime d'entrée des banques étrangères. Vous savez que notre politique à ce sujet est vieille de 15 ans et qu'elle n'a jamais été révisée. Nous proposons dans ce document des dispositions visant à réduire le fardeau réglementaire et à garantir un traitement cohérent entre les banques étrangères et les banques nationales.

Dans nos propositions, nous envisageons deux types d'institutions. Il y aurait d'une part les banques étrangères réglementées, catégorie qui comprendrait les institutions réglementées sous forme de banques dans leur pays d'origine. Ces institutions seraient autorisées à exercer des activités de service financier au Canada uniquement par le truchement de filiales réglementées à l'échelle fédérale. Nous voulons ainsi essayer de préserver un équilibre en ce qui concerne le traitement des banques étrangères et celui des banques nationales.

De même, si ces banques étrangères réglementées possèdent une banque inscrite à l'Annexe 2, elles seront tenues de posséder toutes leurs institutions financières filiales par le truchement de cette banque. Le changement proposé dans notre document vise à leur imposer cette obligation. Elles pourraient avoir une banque de l'Annexe 2 mais posséder une institution financière filiale directement plutôt que par le truchement de la banque de l'Annexe 2.

Senator Angus: What about the issue of operating not through a subsidiary in Canada but as a branch? I understand a major issue for the foreign banks was that they feel this matter was left out of this document.

Mr. Hamilton: This was another issue that came up through the course of consultations.

Senator Angus: They felt you would have better security, leverage and financial capital resources.

Mr. Hamilton: They certainly put forward to us the attractiveness of allowing branches to operate in here. OSFI and our department have looked at this issue in the past in terms of regulatory concerns. At the end of the day in the course of this exercise, it was decided that we did not need to move forward right now with any changes to the foreign branching regime.

As we look to how we will set up the financial sector in the future, I expect that the role of financial institutions will be discussed.

Senator Angus: Is that something you contemplate being in the terms of reference of the task force?

Mr. Hamilton: I imagine that as the task force looks broadly at what kind of financial sector it wants to have in place, it would comment upon issues such as the role of foreign institutions.

Senator Angus: Is it a big issue with the domestic banks? Is there a body of opinion against allowing them to operate through branches?

Mr. Hamilton: No. I would ask Frank Swedlove to elaborate.

Mr. Swedlove: The views we have received from the domestic banks are that there is a willingness to be generally supportive of the concept of branching in Canada, but they have generally tied it to issues of access into other countries, particularly the United States. Domestic banks have expressed concerns about their ability to operate their securities operations in the United States because of the Glass-Steagall restrictions and also because of remaining concerns over interstate branching restrictions.

Senator Angus: They are issues of reciprocity, then, are they not?

Mr. Swedlove: With the United States, generally, that is right.

Senator Angus: I guess you could not operate with Holland, the U.K., Italy or other countries and not the U.S.

Mr. Swedlove: That is right.

Senator Angus: I assume that in this case it is one size fits all.

Mr. Swedlove: Under our NAFTA and World Trade Organization obligations, we would not be able to discriminate in favour of the European countries vis-à-vis the United States, for example.

Le sénateur Angus: Qu'en est-il du problème des activités exercées non pas par le truchement d'une filiale au Canada mais par le truchement d'une succursale? Je crois comprendre que l'une des préoccupations importantes des banques étrangères est que cette question n'est pas traitée dans le document.

M. Hamilton: C'est une autre question qui a été soulevée pendant les consultations.

Le sénateur Angus: Elles pensent que cela garantirait une meilleure sécurité, un pouvoir d'emprunt plus élevé ainsi que des capitaux plus élevés.

M. Hamilton: Certes, elles n'ont pas manqué de nous présenter l'attrait qu'il y aurait à les autoriser à exploiter des succursales. Le SBIF et notre ministère avons déjà examiné cette question dans le passé, du point de vue de la réglementation. En dernière analyse, nous avons décidé qu'il n'était pas nécessaire de modifier dès maintenant le régime relatif aux succursales étrangères.

Je suppose toutefois que le rôle des institutions financières fera l'objet d'autres débats dans le cadre de la restructuration du secteur financier dans les années à venir.

Le sénateur Angus: Pensez-vous donner un mandat précis à ce sujet au groupe de travail?

M. Hamilton: Lorsque le groupe de travail se penchera sur la structure globale du secteur financier de l'avenir, je suppose qu'il sera naturellement porté à examiner le rôle des institutions étrangères.

Le sénateur Angus: Est-ce une question importante pour les banques nationales? Y a-t-il une forte opposition à ce que les banques étrangères exploitent des succursales?

M. Hamilton: Non. Frank Swedlove va vous donner des précisions.

M. Swedlove: L'opinion qui nous a été communiquée par les banques nationales est qu'elles sont généralement favorables à la notion de succursales étrangères au Canada mais à condition que les banques canadiennes jouissent d'un accès équivalent dans les autres pays, notamment aux États-Unis. Les banques nationales ont exprimé des préoccupations au sujet de leur possibilité d'exploiter des services boursiers aux États-Unis, du fait des restrictions de la loi Glass-Steagall et de restrictions concernant les succursales inter-États.

Le sénateur Angus: Il s'agit donc de questions de réciprocité, n'est-ce pas?

M. Swedlove: Avec les États-Unis, oui.

Le sénateur Angus: Mais je suppose qu'il faut assurer une certaine cohérence entre les États-Unis et les autres pays comme la Hollande, le Royaume-Uni ou l'Italie.

M. Swedlove: C'est cela.

Le sénateur Angus: Il faut qu'il y ait un régime uniforme.

M. Swedlove: Du fait de nos obligations en vertu de l'ALÉNA et de l'Organisation mondiale du Commerce, il nous serait impossible de faire de la discrimination en faveur des pays européens aux dépens des États-Unis, par exemple.

Senator Kelleher: In your studies, then, I assume you are having regard to our trading obligations.

Mr. Swedlove: Most definitely, senator.

Senator Kelleher: Canada has not exactly led the world in this respect. In the trading regime, frankly, I think we are regarded as somewhat restrictive compared to other regimes. Is that not a fair statement?

Mr. Swedlove: In the GATT negotiations, Canada eliminated all of its discriminatory laws with respect to foreign financial institutions. We used to have what we called the 10-25 rules for trust companies and insurance companies, and a 25 per cent rule for Schedule I banks. Those provisions have all been removed.

The 12-per-cent ceilings on foreign bank assets have also been removed.

There is no discrimination in terms of the rights and obligations of foreign versus domestic financial institutions. We are fully consistent with the principles of national treatment in the financial services area.

Senator Kelleher: With respect to the treatment of foreign banks as subsidiaries and not branches?

Mr. Swedlove: That provision has been identified by some countries as being restrictive. There is some question as to whether it is a restriction, because a foreign bank can establish in Canada and operate under the same rules as a domestic bank. There is a requirement that they be incorporated like a Canadian bank.

The Chairman: What are the implications of these changes for non-bank financial institutions? For example, what are the implications for GE Capital or Ford Credit or GMAC?

Mr. Swedlove: Right now, GE Capital is defined as a foreign bank under the Bank Act. Therefore, in order to operate in Canada, it would need to seek approval. That would remain.

The Chairman: Why is it a foreign bank? I do not think of GE Capital as a bank, any more than I think of Ford Credit as a bank.

Mr. Swedlove: The rule with respect to foreign banks is that if you are a bank abroad or if you have any affiliation with a bank anywhere in the world, effectively you become defined as a foreign bank, so the net is cast rather wide.

The Chairman: It is hard to think of a wider one.

Mr. Swedlove: That is right. We recognize that that is unduly restrictive.

Under the existing rules, GE Capital is established as a non-bank operation in Canada, but there are requirements for them to seek approval each time they establish a new incorporated entity and each time they move major assets from one incorporated entity to another. There are other approvals required each time they carry out a business transaction.

Le sénateur Kelleher: Si je comprends bien, vos études ont également porté sur nos obligations commerciales?

M. Swedlove: Absolument, sénateur.

Le sénateur Kelleher: On ne peut pas vraiment dire que le Canada soit un chef de file à cet égard. Pour ce qui est du commerce, on estime généralement que notre régime est relativement plus restrictif que les autres, n'est-ce-pas?

M. Swedlove: Lors des négociations du GATT, le Canada a éliminé toutes ses lois discriminatoires à l'égard des institutions financières étrangères. Nous avions autrefois ce qu'on appelait les règles 10-25 pour les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance, et une règle de 25 p. 100 pour les banques de l'Annexe 1. Toutes ces dispositions ont été abrogées.

Nous avons également aboli le plafond de 12 p. 100 sur les capitaux propres des banques étrangères.

Il n'y a donc aucune discrimination en ce qui concerne les droits et obligations des institutions financières étrangères et nationales. Notre régime est parfaitement conforme aux principes du traitement national dans le secteur des services financiers.

Le sénateur Kelleher: Pour ce qui est des banques étrangères envisagées comme filiales et non pas comme succursales?

M. Swedlove: Certains pays estiment que cette disposition est restrictive. Mais cela prête à débat car une banque étrangère peut s'établir au Canada et y exercer ses activités en fonction des mêmes règles que les banques canadiennes. L'obligation qui leur est faite est de se constituer juridiquement en banques canadiennes.

Le président: Quelles sont les conséquences de ces changements pour les institutions financières qui ne sont pas des banques? Je songe par exemple à GE Capital, Ford Credit ou GMAC.

M. Swedlove: À l'heure actuelle, GE Capital est considérée comme une banque étrangère en vertu de la Loi sur les banques. En conséquence, pour s'établir au Canada, elle devrait obtenir l'approbation du gouvernement, et cette exigence est maintenue.

Le président: Pourquoi est-ce une banque étrangère? Je ne considère pas GE Capital soit une banque, pas plus que Ford Credit.

M. Swedlove: La règle concernant les banques étrangères est que toute banque de l'étranger ou toute institution affiliée à une banque de n'importe quel autre pays est en pratique définie comme une banque étrangère. Vous voyez que le filet est très large.

Le président: Il pourrait difficilement l'être plus.

M. Swedlove: C'est juste. Nous convenons que cette disposition est excessive.

En vertu du régime actuel, GE Capital est établie au Canada comme entité non bancaire mais elle est tenue d'obtenir une approbation chaque fois qu'elle établit une nouvelle entité et chaque fois qu'elle transfère des actifs importants d'une entité à une autre. Elle est également tenue d'obtenir une approbation chaque fois qu'elle exécute une transaction commerciale.

It is being proposed under the new regime that after you receive your initial approval, you would no longer be required to come to the government for further approvals, as long as you stay out of the deposit-taking business.

The Chairman: Is it the same with a company like Ford Credit?

Mr. Swedlove: Historically, they were incorporated and operated under the Investment Companies Act but that has now been eliminated. If they are indeed a foreign bank, I presume they would be considered a near bank under this new concept, which would allow them to operate without restriction in Canada.

Mr. Hamilton: That covers the second part. We have regulated foreign banks on the one hand, and this new concept of a near bank will address the issues we just mentioned.

After talking about easing the regulatory burden, we look at fine-tuning the legislation. There are four aspects: corporate governance, joint venture arrangements, access to capital for mutual insurance companies, and amendments to the Bank of Canada Act. Let me take them in turn.

Corporate governance is an issue of interest to this committee from a broader perspective. There has been a lot of activity in this area over the last while, from the Dey report, to Industry Canada's efforts, and this committee's efforts. Our view from financial institutions aspect is that the provisions that were updated in 1992 are generally working well, but we are looking at changes to ensure they keep up with the evolving standards that exist as a result of all these other studies and guidelines that are being produced. To give you a feel for the kind of things we are considering, OSFI will be promoting best practices. They will be putting together a best practices paper for institutions to try to ensure that the board can function independently of management. OSFI will be taking a more proactive role in this area. Again, I am not referring to legislation here, but to best practices guidelines.

Effort will be made to clarify the statutory duty of the audit committee. Right now the committee must ensure that appropriate internal control procedures are in place. There will be some slight modification to ensure that that vague or unrealistic commitment is replaced with something that is more sensible. Again, this is not changing the intent of what is there in any way but simply recognizing that the audit committee will require management to implement appropriate control procedures. They will be reviewing, evaluating, and approving these controls. It is really a wording change to be a little more specific and realistic about what that committee can do.

We are considering some restrictions on the board of financial institution affiliates where the business is unlike the parent company.

En vertu du nouveau régime proposé, il ne serait plus nécessaire, une fois obtenue l'approbation initiale, de demander d'autres approbations au gouvernement, à condition bien sûr de ne pas accepter de dépôts.

Le président: Est-ce la même chose pour la filiale de crédit de Ford?

M. Swedlove: Cette entité a été constituée et exploitée sous l'égide de la Loi sur les sociétés d'investissement, mais celle-ci n'existe plus. S'il s'agit effectivement d'une banque étrangère, je suppose qu'elle serait considérée comme une quasi-banque dans le nouveau système, ce qui lui permettrait d'opérer sans restrictions au Canada.

M. Hamilton: Il s'agissait là de la deuxième partie. Je parlais en effet des banques étrangères réglementées, d'une part, et j'allais aborder le nouveau concept de quasi-banque.

Après avoir décidé d'alléger le fardeau réglementaire, nous avons voulu régler tous les détails législatifs, que l'on peut regrouper dans quatre domaines: la régie d'entreprise, les entreprises en participation, l'accès des compagnies d'assurance mutuelle au capital, et les modifications à la Loi sur la Banque du Canada. Voyons de quoi il s'agit à tour de rôle.

La régie d'entreprise est une question qui intéresse votre comité d'un point de vue très général. Beaucoup d'études y ont été consacrées ces derniers temps, comme le rapport Dey, les travaux d'Industrie Canada, et les travaux de votre comité. Notre position, du point de vue des institutions financières, est que les dispositions qui ont été actualisées en 1992 ont généralement donné de bons résultats, mais il conviendrait d'y apporter quelques modifications pour tenir compte de l'évolution des normes, suite à toutes les autres études qui ont été réalisées. Pour vous donner une idée de ce à quoi nous pensons, le BSIF assurera la promotion des meilleures méthodes. Autrement dit, il va préparer à l'intention des institutions financières un recueil des meilleures méthodes garantissant que les conseils d'administration peuvent agir en toute indépendance des gestionnaires. Le BSIF jouera un rôle plus proactif à cet égard. Je répète que je ne parle pas ici de législation mais simplement de recueil des meilleures méthodes.

Des efforts seront déployés pour préciser les devoirs juridiques du comité de vérification. À l'heure actuelle, le rôle de ce comité est de veiller à ce qu'il existe des procédures adéquates de contrôle interne. Nous avons l'intention d'aller un peu plus loin de façon à remplacer cet engagement vague et irréaliste par quelque chose de plus ferme. Encore une fois, il ne s'agit pas ici de changement radical d'orientation mais simplement de veiller à ce que le comité de vérification oblige la gestion de l'entreprise à se doter de procédures de contrôle adéquates. Le comité devra donc examiner, évaluer et approuver ces procédures. Il s'agit en fin de compte d'une reformulation des mêmes dispositions, dans le but d'exprimer de manière plus précise et plus réaliste ce que peut faire le comité.

Nous envisageons d'imposer certaines restrictions au conseil d'administration des filiales des institutions financières oeuvrant dans des domaines d'activités différents à ceux de la maison mère.

The final area I want to mention here involves insurance companies and the area of policyholder rights. Significant changes were put in place in 1992. Again, generally, we think those are working, but there are some areas we want to discuss with a view to making some changes, such as making it easier for policyholders to circulate proposals and the like. There are proposals in the paper on corporate governance, and they will be the subject of discussion as we move forward.

Senator Kelleher: One of the things that came to light during the Confederation Life issue and in our corporate governance study, is the fact that it is a heck of a lot easier to be a chairman, president, or CEO of a mutual company than it is a company that has publicly traded shares. Have you looked into this problem or concern? An annual meeting with a concerted shareholder or policyholder action is almost non-existent. The shareholders are the policyholders. You do not have pension funds, for example, investing in these mutual companies. If, as we saw with Confederation Life, someone wants to move ahead and do certain things, there is very little or no control there.

Mr. Hamilton: The intent of these rules is to try to address some of those issues to give policyholders more ability to do certain things, such as putting forward proposals, et cetera. I think the intent is in the right direction. I would ask Ms Doyon to elaborate.

Ms Doyon: There is no question that, generally speaking, shareholders take a more active role in the affairs of their company than do policyholders. As Mr. Hamilton just pointed out, in 1992, significant steps were taken to modernize the policyholder regime. They were given rights and the means to exercise rights in terms of greater access to information, notices of meetings of companies, et cetera.

By and large, our conclusion would be that it was certainly a step in the right direction, and perhaps it is time to go one step further. The reality remains that policyholders do not, at this stage, take the same proactive role as do shareholders. I think our role has been more to ensure that, should they wish to do so, they have all the information necessary to play that more active role.

Senator Kelleher: It is not so much that they play a more active role as that there should be some stricter rules of accountability with respect to mutual companies than we have with shareholding companies. I would like to think that the Department of Finance, in light of the fiasco we had with Confederation Life, might start taking a little closer look at this area.

Mr. Hamilton: Point taken.

I will now move beyond corporate governance to joint venture arrangements, an area in which this committee has expressed some interest for change. Basically, financial institutions are telling us that the joint venture rules in place are unduly restrictive and restrict their ability to enter into joint venture arrangements domestically and abroad. This is the so-called 10-50 rule. We

Je termine sur ce sujet en parlant des compagnies d'assurance et des droits des souscripteurs de polices: Le régime a été profondément remanié en 1992. Encore une fois, nous pensons qu'il donne des résultats satisfaisants, mais il y a quelques domaines que nous voudrions revoir, par exemple pour qu'il soit plus facile aux souscripteurs de polices de faire circuler des propositions. Il y a dans notre document des propositions sur la régie d'entreprise qui feront l'objet de discussions un peu plus tard.

Le sénateur Kelleher: Pendant notre étude du problème de la Confédération Vie et notre étude de la régie d'entreprise, nous avons constaté qu'il est extrêmement plus facile de devenir président du conseil, président ou PDG d'une compagnie mutuelle que d'une compagnie dont les actions sont cotées en bourse. Vous êtes-vous penchés sur cette question? Vous savez qu'il n'y a quasiment jamais d'assemblée annuelle pendant laquelle les actionnaires ou les souscripteurs de polices agissent de manière concertée. Les actionnaires sont les souscripteurs de polices. Par exemple, les caisses de retraite n'investissent pas dans les sociétés d'assurance mutuelle. Si quelqu'un veut faire quelque chose, c'est extrêmement difficile, comme nous l'avons vu avec la Confédération Vie.

M. Hamilton: Ces règles sont destinées à élargir les pouvoirs des détenteurs de polices, par exemple pour leur permettre de formuler des propositions. À mon avis, cela va dans la bonne voie. Je vais demander à Mme Doyon de vous donner des précisions.

Mme Doyon: Il ne fait aucun doute que les actionnaires jouent généralement un rôle plus actif que les détenteurs de polices dans les affaires de leur entreprise. Comme vient de le dire M. Hamilton, des mesures importantes ont été adoptées en 1992 pour moderniser le régime s'appliquant aux détenteurs de polices. Des droits leur ont été accordés, ainsi que le moyen d'exercer ces droits pour obtenir plus facilement accès aux informations, pour être informés de la tenue des assemblées, et cetera.

Notre conclusion est que ces mesures allaient globalement dans la bonne voie mais qu'il est peut-être temps maintenant d'aller plus loin. Il reste en effet évident que les détenteurs de polices ne jouent pas un rôle aussi proactif que les actionnaires. Notre rôle est de veiller à ce qu'ils aient toutes les informations nécessaires pour jouer ce rôle plus proactif s'ils le veulent.

Le sénateur Kelleher: Il ne s'agit pas tant de leur faire jouer un rôle plus actif que d'imposer des règles de responsabilité plus rigoureuses aux sociétés d'assurance mutuelle qu'aux sociétés cotées en bourse. Considérant le fiasco de la Confédération Vie, j'aimerais croire que le ministère des Finances s'apprête à examiner la chose de manière plus attentive.

M. Hamilton: Votre remarque est très juste.

Je vais maintenant passer de la régie d'entreprise aux projets en participation, au sujet desquels votre comité a dit souhaiter des changements. En gros, les institutions financières nous disent que les règles concernant les projets en participation sont trop restrictives, aussi bien pour entreprendre des projets au Canada qu'à l'étranger. Cela résulte de la règle dite 10-50. Nous nous

propose to modify this requirement. Obviously we have been in close consultation with the superintendent's office on this issue, and we believe changing this rule would provide more flexibility to our institutions to enter into joint venture arrangements without any significant solvency concerns. That is another positive development.

As to the third item, access to capital for mutual insurance companies, we are proposing two changes.

Measures were introduced in this area in 1992 to improve the access to capital for mutual companies. They were allowed to issue preferred shares, and small mutual companies were allowed to demutualize. While those steps have been generally recognized as positive, a number of concerns have been raised. One concern is that the preferred shares do not give these companies enough flexibility. Another concern is that the process for demutualization is complex and lengthy. Larger companies have also asked that there be a demutualization process as well for them.

We are proposing changes in two areas. One would be to permit mutual companies to issue participating shares, like common shares but without regular voting rights. The shareholders could participate in the earnings in proportion to their capital investment. Companies would have to establish a method for apportioning earnings and expenses between policyholders and shareholders. The proposal is to allow these shares to be issued.

Second, we propose to simplify the demutualization process and extend it to all companies; in other words, take it beyond the smaller into the larger companies.

These are things that we will be discussing with the insurance industry over the next period. They are the proposals we are putting forward at this time.

The Chairman: Does simplifying mean speeding up? One of the conclusions that came out of our Confederation Life hearings in this area — setting aside the minor point that the process was almost incomprehensible even to the people running it — was that even if someone had gone all the way through all the hoops, Confederation Life would have been long dead and buried before the process could be completed. It seemed to us at the time that even if it meant an element of rough justice, as opposed to absolute justice, speed was of the essence. Trying to be absolutely perfect and totally fair to everyone would result in a problem for everyone, so I hope that focusing on purity of solution is not what we are doing here. The only time one really needs such a process is in a crisis situation where a mutual company is in trouble.

Mr. Hamilton: Indeed, those concerns are recognized. We propose that the superintendent have the power to exempt companies from certain aspects of the regulations on a case-by-case basis and that the Minister of Finance have the ability to exempt companies from certain aspects in cases of financial distress. There are a number of aspects to this, but those

proposons de la modifier. Nous avons évidemment consulté le Bureau du surintendant à ce sujet et nous sommes parvenus à la conclusion que modifier cette règle donnerait plus de souplesse à celles de nos institutions qui désirent entreprendre des projets en participation sans avoir d'inquiétudes du point de vue de la solvabilité. Voilà donc un autre changement positif.

Le troisième domaine concerne l'obtention de capital par les sociétés d'assurance mutuelle, et nous proposons deux changements dans ce domaine.

Des mesures ont été adoptées à ce sujet en 1992 pour faciliter l'accès des sociétés d'assurance mutuelle au capital. En effet, celles-ci ont alors été autorisées à émettre des actions privilégiées, et les petites sociétés mutuelles ont été autorisées à se démutualiser. Bien que ces mesures aient généralement été jugées positives, elles ont soulevé quelques préoccupations. L'une d'entre elles est que le droit d'émettre des actions privilégiées ne donne pas assez de souplesse. En outre, on estime que le processus de démutualisation est trop complexe et trop long. Finalement, de grandes sociétés ont également réclamé le droit de pouvoir se démutualiser.

Voici les deux changements que nous proposons. Le premier consisterait à autoriser les sociétés d'assurance mutuelle à émettre des actions participatives, c'est-à-dire des actions ordinaires sans droit de vote. Les actionnaires pourraient donc simplement participer à la distribution des profits proportionnellement à leur investissement. Il appartiendrait aux sociétés d'établir une méthode de répartition des gains et des dépenses entre les détenteurs de polices et les détenteurs d'actions.

Le deuxième changement serait destiné à simplifier le processus de démutualisation en permettant à toutes les sociétés, et pas seulement aux petites, d'y avoir accès.

Nous avons l'intention de discuter de ces propositions avec les sociétés d'assurance au cours de la prochaine période.

Le président: La simplification du processus permettra-t-elle d'accélérer les choses? L'une des conclusions auxquelles nous sommes parvenus lors de nos audiences sur la Confédération Vie — à part l'élément mineur que le processus est quasiment incompréhensible, même pour les gens qui en sont responsables — était que la Confédération Vie aurait été depuis longtemps morte et enterrée s'il avait fallu suivre le processus à la lettre. D'après nous, dans une telle situation, il est essentiel d'agir très rapidement, même si cela débouche sur une justice plus ou moins sommaire. Si on cherche la perfection en essayant d'être absolument équitable envers tout le monde, on risque de ne l'être envers personne. L'objectif ne doit donc pas être d'atteindre la perfection. Le seul cas où l'on doit vraiment invoquer un tel processus est lorsqu'une société d'assurance mutuelle est en sérieuse difficulté.

M. Hamilton: Vous avez parfaitement raison. Voilà pourquoi nous proposons que le surintendant soit habilité à dispenser les sociétés de certains aspects de la réglementation, selon leur situation particulière, et que le ministre des Finances détienne le même pouvoir pour les sociétés connaissant de graves difficultés financières. Certes, il y a d'autres aspects à prendre en

are recognized as ways to deal with such situations effectively and pragmatically.

The Chairman: Has someone already done a detailed study of this? Exempting someone from something does not necessarily mean the process works any faster or deals with the problem. Is there something that specifies exactly how this would work?

Ms Doyon: That is being developed at this stage. In the policy paper, if we go to the superintendent's power to exempt companies, the guidelines will specify exactly what aspects of the regulations companies could be exempted from. There will be a broader power with respect to the minister, and it will apply to a company that is in financial difficulty. This has been developed knowing that in many cases time is of the essence. That is why there is extra flexibility built in for companies in financial difficulty.

The Chairman: If you are going to consult on this issue with the industry, I presume someone has written down what this process is or is about to write it down.

Ms Doyon: That is being developed at this stage, but we do not have final proposals.

The Chairman: Will you have them before September?

Ms Doyon: Sometime in the fall, definitely.

The Chairman: I know you think I am being difficult, but I am trying to be practical here. We happen to think this is important. It does not make much sense for us to have a consultation on that subject without knowing what the process is. We can agree with the motherhood statements in the report, but that is not the issue. The issue is how will it work in practice because that is where the rubber really meets the road. I do not know how we can give you any useful feedback on a demutualization process if we do not understand the process, as opposed to understanding the objectives. I can tell you now that we agree with the objectives. The question is this: What is the process? Do we leave that issue off the table in the fall because the details are not ready?

Mr. Hamilton: As to your question about whether it is written down, I can tell you it is about to be. We will try to come back to you as quickly as we can.

The Chairman: Do you understand our problem?

Mr. Hamilton: Yes.

The Chairman: The political implications, the public policy implications and the business implications rest in the details, not in the objectives.

Mr. Hamilton: Certainly, we will be talking to the industry, and we will get something written down as quickly as we can. I just cannot give you a definite time at this stage. I understand the problem you are in, though, Mr. Chairman.

considération, mais cela permettrait quand même de régler ces problèmes de manière efficace et pragmatique.

Le président: Quelqu'un a-t-il étudié la question en détail? Dispenser une société de quelque chose ne veut pas nécessairement dire que le processus sera plus rapide ou plus efficace. Avez-vous examiné en détail la manière dont fonctionnerait ce nouveau régime?

Mme Doyon: Les études se font en ce moment. Vous verrez dans le document que nous envisageons, au sujet du pouvoir de dispense du surintendant, de préciser exactement dans les lignes directrices à quels aspects de la réglementation cette dispense pourrait s'appliquer. Pour ce qui est des pouvoirs du ministre, ils seraient plus étendus puisqu'il s'agirait de dispenser une société qui est en difficulté financière. Nous avons formulé ces propositions en sachant bien qu'une action rapide est très souvent essentielle. Pour cela, il fallait assouplir le régime.

Le président: Si vous avez l'intention de consulter le secteur des assurances à ce sujet, je suppose que vous le ferez au moyen d'un mémoire.

Mme Doyon: Il est en cours de rédaction à l'heure actuelle, ce qui veut dire que nous n'avons pas encore formulé les propositions définitives.

Le président: Les aurez-vous en septembre?

Mme Doyon: Pour l'automne, c'est sûr.

Le président: Vous pensez peut-être que je fais des difficultés mais j'essaie surtout d'être concret. Il se trouve que cette question est très importante à nos yeux. Or, il ne serait pas très utile d'entreprendre des consultations sur des propositions trop vagues. Certes, nous sommes tous d'accord avec les affirmations banales qu'il y a dans le rapport, mais ce n'est pas cela le problème. Le problème est de savoir comment le système fonctionnera dans la réalité. Je ne sais pas comment nous pourrions vous communiquer des réactions utiles sur le processus de démutualisation si nous n'avons pas les moyens de le comprendre, même si nous en saisissons les objectifs. Je puis vous dire que nous sommes d'accord avec les objectifs. La question est maintenant de savoir ce que sera le processus. Allons-nous devoir laisser cette question de côté jusqu'à l'automne parce que vos détails ne sont pas prêts?

M. Hamilton: Je puis vous dire que la rédaction du document est déjà bien avancée. Nous reprendrons contact avec vous le plus rapidement possible.

Le président: Comprenez-vous notre problème?

M. Hamilton: Oui.

Le président: L'incidence politique et commerciale du système dépend des détails, pas des objectifs.

M. Hamilton: Comme nous allons discuter avec le secteur des assurances, nous vous remettons un document le plus rapidement possible. Je ne peux cependant pas vous donner de date précise pour le moment, même si je suis tout à fait sensible à votre problème, monsieur le président.

The final item on that page deals with some technical changes of a housekeeping nature to update and modernize the Bank of Canada Act. We will be working with the Bank of Canada on those. They are really only technical changes.

Senator Angus: Does this apply to the payments system?

Mr. Hamilton: I will come to that.

Senator Angus: Regarding the Bank of Canada?

Mr. Hamilton: No. This set of changes deals with things such as unclaimed balances and modernizing what they can buy and sell. I will come to the payments system as a separate item.

That takes us to the end of what is in the paper in terms of the technical changes we propose be put in place before the March 31 sunset date. I will come back to talk about process.

Beyond that, there is another important aspect in the paper — where do we go after that? We have heard concerns from all corners that the financial services sector is changing and the environment in which it is operating is changing. We need to think carefully about what kind of financial sector we want as we move into the next century; how we can ensure it remains competitive; that it provides consumers with maximum choice at reasonable prices; and that it maintains its present safe and sound nature. While no specific changes in the paper address these broad issues, we have indicated that a comprehensive study of these issues be done. The government will be forming the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector to deal with some of these broad issues, not on a piecemeal basis, but with respect to various aspects of legislation that need to be changed. This will be an effort to look at the financial services sector more broadly and to sort out the important issues, the structure we want for this sector, and the role of financial institutions. A number of issues will come up within that study, but it is intended to be as broad a look as possible at the kind of sector we want, incorporating the broad technological changes that are changing the way institutions do business. We want to determine how we should set ourselves up to have an adequate financial sector.

The task force will look at these questions. We have not set down in detail the mandate of the task force or its composition. The thinking is that there will be half a dozen people on the task force. The effort would be to enlist people who can take a broad, impartial view of this sector and a knowledgeable look at it to assess what we must put in place as we move into the next century. We will come forward in the fall with details on the composition and mandate of the task force.

As of now, I can indicate that those are the types of directions and the kinds of questions on which we expect the task force to advise the government. To give you a sense of time frame, we expect the task force to report within about 18 months of being set up. It would set the direction for the next review of financial institutions legislation, which, as I have indicated in the paper, should be no later than five years after the passage of this legislation.

Le dernier sujet abordé sur cette page concerne des modifications d'ordre technique visant à moderniser la Loi sur la Banque du Canada. Il ne s'agit que de changements techniques que nous allons élaborer avec la collaboration de la Banque.

Le sénateur Angus: S'agit-il du système des paiements?

M. Hamilton: J'y arrive.

Le sénateur Angus: Concernant la Banque du Canada?

M. Hamilton: Non. Ces changements concernent des choses telles que les soldes non réclamés et la modernisation des mécanismes d'achat et de vente. Le système des paiements est un domaine à part.

Cela nous amène à la fin du document concernant les changements techniques que nous avons l'intention de mettre en oeuvre avant la date limite du 31 mars. Je reviendrai vous parler du processus lors d'une autre séance.

Cela dit, il y a une autre question importante qui se pose: que faisons-nous ensuite? Nous entendons dire partout que le secteur des services financiers évolue très rapidement, et il nous semble important de réfléchir sérieusement à la manière dont nous voulons le structurer à l'aube du 21^e siècle. La question est de veiller à ce qu'il reste compétitif, à ce que les consommateurs jouissent du choix le plus large possible à des tarifs raisonnables, et d'assurer la solidité et la sécurité du système. Bien que nous ne proposons pas de changements précis dans le document sur ces questions de portée générale, nous avons indiqué qu'il faudrait entreprendre une étude exhaustive à ce sujet. Le gouvernement va mettre sur pied un groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers pour entreprendre une étude globale de la question, en vue des modifications qu'il faudra apporter sur le plan législatif. Il s'agira donc d'examiner le secteur des services financiers d'un point de vue très général en essayant de sérier les questions importantes pour l'avenir. Certes, des questions ponctuelles devront être abordées en cours de route, mais l'objectif est d'entreprendre l'étude la plus large possible, en tenant compte des grands changements technologiques qui transforment la manière dont les institutions financières font leur travail. Nous voulons donc savoir ce qu'il faut faire pour nous assurer que le Canada a un secteur financier adéquat.

Le groupe de travail va se pencher sur ces questions. Pour l'instant, son mandat et sa composition ne sont pas encore arrêtés de manière détaillée. Nous croyons que le groupe devrait comprendre une demi-douzaine de personnes. Nous nous efforcerons de recruter des gens capables d'analyser le secteur de manière globale et impartiale, et connaissant bien ses activités. Nous avons l'intention de vous communiquer à l'automne les détails relatifs à la composition et au mandat du groupe.

Pour le moment, je puis vous indiquer les grandes orientations et les questions au sujet desquelles le groupe de travail devra conseiller le gouvernement. Nous pensons que le groupe devrait être capable de produire son rapport dans un délai de 18 mois. Cela établira les paramètres de la prochaine révision de la législation relative aux institutions financières qui, comme je le dis dans le document, devra se faire au plus tard cinq ans après l'adoption de cette législation.

While these changes are things that we think must be done before the sunset clause takes effect, it is important that the department do more work in this area. It is also important that the task force provide a comprehensive look at the financial sector to see where we need to go in the coming years.

Senator Angus: Will that task force report before the next election?

Mr. Hamilton: I am not sure when the next election will be. All I know is that we will be setting up the mandate and the composition of the task force in the fall. While it is difficult to know precisely how long the task force will take, we would like it to report within 18 months.

Senator Meighen: Mr. Chairman, what is the relationship between the task force and this committee, if any?

The Chairman: I do not know the answer to that question. At one point, a suggestion was bandied about, not officially, that perhaps this committee would form the task force. However, the government has decided to go a different route. I do not know, other than the fact that when the task force reports, I presume we will have hearings.

Mr. Hamilton: That is my sense of the interaction. The task force will prepare its report, and there will be hearings on the basis of that report. This committee will be involved, as well as a number of other parties.

Senator Kelleher: Based on the results of some of our more recent reports, perhaps the government does not want us anywhere near the issue.

The Chairman: If they are looking for reform, we have a pretty good track record.

There has been speculation in the papers that the powers of financial institutions would not be included in the task force mandate. I assume that was an erroneous press report. Obviously, powers are a critical factor if one is looking at the future of the industry. Am I correct?

Mr. Hamilton: The task force would look at the broad structure of the sector. Once we see the structure of the financial sector, powers and other such issues will flow from that. I think it would be wrong to say that powers will be outside the mandate of the task force. We want the task force to focus on giving advice as to the right structure for the financial sector.

The Chairman: Structure and powers obviously go hand-in-hand.

Mr. Hamilton: They are obviously related.

Senator Angus: How many people will be on your task force?

Mr. Hamilton: It is not finalized, but my sense is that there will be about half a dozen. That is to be worked out, but that is our current thinking. We want to keep it to a manageable number.

Bien qu'il soit à nos yeux important de mettre ces changements en oeuvre avant la date limite, il est clair que le ministère doit également aller plus loin dans ce domaine. Il est important que le groupe de travail nous donne un rapport exhaustif sur l'avenir du secteur financier.

Le sénateur Angus: Le groupe de travail produira-t-il son rapport avant les prochaines élections?

M. Hamilton: Je ne sais pas quand se tiendront les prochaines élections. Tout ce que je sais, c'est que nous établirons le mandat et la composition du groupe de travail à l'automne. Bien que nous ne puissions indiquer exactement combien de temps il faudra au groupe de travail pour produire son rapport, nous aimerions que tout soit fait en 18 mois.

Le sénateur Meighen: Monsieur le président, quelles seront les relations entre le groupe de travail et notre comité?

Le président: Je ne sais pas. Quelqu'un avait proposé à un certain moment que le groupe de travail soit mis sur pied par le comité mais le gouvernement en a décidé autrement. Tout ce que je puis dire, c'est que nous consacrerons probablement des audiences au rapport du groupe de travail.

M. Hamilton: C'est comme cela que je vois les choses. Le groupe de travail produira son rapport et celui-ci fera l'objet d'audiences. Le comité aura donc son mot à dire, tout comme un certain nombre d'autres parties.

Le sénateur Kelleher: Considérant les résultats que nous avons obtenus avec certains de nos derniers rapports, le gouvernement ne tient peut-être pas à ce que nous nous penchions sur cette question.

Le président: Pour ce qui est des propositions de réforme, on n'a rien à nous reprocher.

On a spéculé dans la presse sur le fait que le mandat du groupe de travail ne porterait pas sur les pouvoirs des institutions financières. Je suppose que c'était une erreur. En effet, si l'on veut analyser l'avenir de ce secteur, il me semble que les pouvoirs des institutions sont un élément crucial, n'est-ce pas?

M. Hamilton: Le groupe de travail se penchera sur la structure globale du secteur financier. Évidemment, cet examen devrait normalement déboucher sur l'analyse des pouvoirs, entre autres choses. À mon avis, on aurait tort de dire que le mandat du groupe de travail ne porterait pas sur les pouvoirs des institutions. Nous tenons à ce que le groupe de travail exprime des avis très solides sur ce que devrait être la structure du secteur financier.

Le président: Il est évident que structure et pouvoirs vont ensemble.

M. Hamilton: À l'évidence.

Le sénateur Angus: Il y aura combien de personnes dans votre groupe de travail?

M. Hamilton: On n'a pas encore pris de décision définitive à ce sujet mais je pense qu'il y en aura une demi-douzaine. Nous tenons à ce qu'il n'y en ait pas trop, pour que le groupe soit efficace.

The Chairman: Your white paper also talks about an advisory committee of some kind on the payments system. How does that link to the task force? Will the payments group and/or the task force be entitled to look at other restrictive conditions in the recent Interac agreement? If you noticed, there were a number of comments that the plaintiffs — if one can call them that — could not get all they wanted because of the nature of the legislation. Is that up for grabs either by the task force or the payments advisory committee or both? I am playing the straight man; that is my role.

Mr. Hamilton: Thank you for that excellent introduction into the next slide, which looks at the payments system.

As noted in the paper, we will do a thorough review of the payments system. There is the Interac decision. A whole host of other issues have been raised surrounding the payments system, which has not been reviewed since its inception in 1980.

To understand the linkage between the task force and the payments review, the task force will look at broad structural issues. The payments system is a complex technical area where we felt we wanted a separate group that we at the Department of Finance will set up. An advisory committee will focus on payments system issues.

Payments system issues will impact on the thinking of the task force. There will definitely be a linkage between the group looking at the payments system issue and the task force, particularly on issues of access to the payments system. That group will get into a much broader field than will the task force.

A number of other areas in the payments system must be examined, pulled apart and thought through. The task force will not necessarily want to get involved in these, other than to understand broad directions. The payments system group will look specifically at those technical issues. It will obviously feed into the debate on the broader issues as well. There will be a linkage between the payments group and the broader task force.

Senator Kolber: Do you decide who will be on the committee?

Mr. Hamilton: On the payments committee?

Senator Kolber: Yes.

Mr. Hamilton: We are looking for representation from the people in the payments system now. There are others, such as retailers. As well, the associations are arguing that changes must be made. We are looking for broad representation of the deposit-taking institutions, retailers and insurers. That committee is being set up to give us advice. We want to ensure we are getting good, thorough input.

Senator Kolber: How does one recommend somebody? To whom does one write?

Mr. Hamilton: They could write to me.

Le président: Vous parlez également dans votre document d'une sorte de comité consultatif sur le système des paiements. Est-ce relié au groupe de travail? Ce comité ou le groupe de travail pourront-ils se pencher sur les restrictions existant dans l'accord actuel sur le système Interac? Vous aurez sans doute constaté que les plaignants — si on peut les appeler ainsi — affirment qu'ils n'ont pas pu obtenir tout ce qu'ils voulaient à cause des caractéristiques de la législation. Le groupe de travail ou le comité consultatif seront-ils saisis de cette question? Je fais comme si j'étais parfaitement objectif à ce sujet, c'est mon rôle.

M. Hamilton: Je vous remercie de cette excellente introduction pour la diapositive suivante qui concerne le système des paiements.

Comme nous l'indiquons dans le document, nous allons revoir ce système de fond en comble. Il s'agira donc de revoir la décision Interac ainsi qu'une foule d'autres questions qui se sont posées au sujet du système des paiements, lequel n'a fait l'objet d'aucune révision depuis sa mise en place en 1980.

Si vous voulez saisir le lien entre le groupe de travail et le comité du système des paiements, je puis vous dire que le premier se penchera sur des questions structurelles de portée très générale, alors que le deuxième se penchera sur un domaine technique assez complexe. C'est pour cette raison que le ministère des Finances souhaite confier ce problème à une entité distincte.

Certes, le système des paiements aura une incidence sur les conclusions du groupe de travail et il y aura manifestement des liens entre le groupe de travail et le comité examinant le système des paiements, surtout en ce qui concerne l'accès au système. Le comité examinera la question de manière beaucoup plus détaillée que le groupe de travail.

Il y a beaucoup de choses à examiner en détail en ce qui concerne le système des paiements et le groupe de travail ne se penchera pas nécessairement sur tous ces détails. Il voudra simplement traiter des aspects généraux. C'est donc le groupe saisi du système des paiements qui étudiera les questions techniques, lesquelles auront cependant à l'évidence une influence sur l'analyse des questions globales. Il y aura donc un lien entre les deux entités.

Le sénateur Kolber: Est-ce vous qui allez choisir les membres du comité?

M. Hamilton: Du comité des paiements?

Le sénateur Kolber: Oui.

M. Hamilton: Nous souhaitons retenir les services de personnes représentatives du système des paiements, mais aussi d'autres participants, comme les détaillants et diverses associations. Nous voulons assurer une large représentation des établissements de dépôt, des détaillants et des assureurs. Notre objectif est que le comité nous donne des avis extrêmement solides et cohérents.

Le sénateur Kolber: Comment peut-on vous recommander quelqu'un? À qui doit-on s'adresser?

M. Hamilton: À moi.

Senator Kolber: Terrific academic work has been done in this area.

Mr. Hamilton: I did not mention academics. We will definitely have academics.

Senator Kolber: Do you know the dean of the business school at Concordia?

Mr. Hamilton: I do not know that person.

Senator Kolber: He does tremendous work on the payments system. I have spent time talking to him about this issue. I will drop you his name.

Mr. Hamilton: It is useful to get suggestions. In fact, the payments community is not that large.

Senator Kolber: It is quite esoteric.

Mr. Hamilton: It does not necessarily include me at this moment. It is a fairly limited group, but we do want to get good people on that committee.

Obviously, the Competition Bureau and the tribunal have looked at the Interac question. That is one aspect of the payments system, though a relatively narrow one. As a result of that decision, I think there is a recognized need to take a broader review of the payments system. That is exactly what this group is designed to do.

The Chairman: I raised the Interac issue only as an example. As you described, it is a relatively minor piece. I want to ensure that both the task force and the payments advisory committee look at the comments made by the tribunal on the Interac agreement and ultimately approving it.

Mr. Hamilton: Yes, definitely for the payments system.

That takes me through to the end of what I wanted to say about the paper. Perhaps I could close my comments with a bit of process.

As mentioned, there are two aspects to the paper. Proposed changes will come out of the 1997 review, and we will be moving forward to come up with legislation to implement before the sunset date of March 31, 1997. We have asked for comments by August 30. We know that this committee and the House finance committee are both interested in looking at this issue.

At the beginning of the meeting, Mr. Chairman, you outlined the time frame for this committee. We hope to have legislation in the House later this fall in order to have it passed by the sunset date of March 31, 1997. That is the timetable the department is working towards.

We will be putting out further details on the mandate and composition of this task force in the fall. There will be a lot of discussion between now and then about what this task force should look at. We think it is important to get the mandate right for this group. We want to spend some time talking to people who have thought about this issue.

With respect to the payments advisory committee, we hope to have further details this month about who will be on that committee, the way it will proceed and the issues it will look at. It

Le sénateur Kolber: Des études universitaires remarquables ont été publiées dans ce domaine.

M. Hamilton: Je n'avais pas parlé des universitaires. Il est évident qu'il y en aura.

Le sénateur Kolber: Connaissez-vous le doyen de l'école de commerce de Concordia?

M. Hamilton: Je ne connais pas cette personne.

Le sénateur Kolber: Il fait un travail remarquable sur le système des paiements. J'ai eu l'occasion d'en discuter avec lui. Je vous donnerai son nom.

M. Hamilton: Je vous en remercie. Les spécialistes du système des paiements ne sont pas très nombreux.

Le sénateur Kolber: C'est un domaine très ésotérique.

M. Hamilton: Je ne me considère pas comme un spécialiste en la matière. Les spécialistes sont relativement peu nombreux et nous tenons à trouver les meilleurs.

Il est évident que le Bureau de la concurrence et le Tribunal se sont penchés sur le dossier Interac, mais ce n'est là qu'un aspect du système des paiements. Cette décision a montré qu'il est nécessaire d'examiner le système des paiements de manière plus globale. C'est exactement ce que devra faire ce groupe.

Le président: Je n'ai mentionné Interac que pour donner un exemple. Comme vous le dites, ce n'est qu'un aspect du système. Je tiens cependant à ce que le groupe de travail et le comité consultatif sur le système des paiements examinent attentivement les remarques formulées par le tribunal sur l'entente Interac.

M. Hamilton: Oui, cela concerne incontestablement le système des paiements.

J'en arrive ainsi à ma conclusion, que je voudrais consacrer au processus.

Comme je l'ai dit, il y a deux aspects à ce document. Il y a, d'une part, les changements qui résulteront de la révision de 1997 et que nous avons l'intention de mettre en oeuvre sur le plan législatif avant la date limite du 31 mars 1997. Nous voulons recevoir les commentaires d'ici au 30 août et nous savons que votre comité et le comité des finances de la Chambre des Communes s'intéressent à cette question.

Au début de la séance, monsieur le président, vous avez parlé de l'échéancier de ce comité. Nous espérons qu'un projet de loi sera déposé en Chambre à l'automne, afin qu'il puisse être adopté avant la date limite du 31 mars 1997. Voilà l'échéancier fixé par le ministère.

À l'automne, nous annoncerons également d'autres détails sur le mandat et la composition du groupe de travail. Il y aura encore beaucoup de discussions d'ici là sur ces questions car il est très important à nos yeux de donner un mandat cohérent au groupe de travail. Nous voulons pouvoir en parler aux gens qui ont réfléchi à la question.

Pour ce qui est du comité consultatif sur le système des paiements, nous espérons pouvoir annoncer avant la fin du mois d'autres détails sur sa composition, son mandat et son processus.

will probably begin its meetings officially sometime early in the fall.

In the paper, we propose that the next revision of the financial institutions statutes be no later than five years from the date at which the set of amendments we are proposing here ultimately pass, say by March 31, 1997.

That concludes what I wished to say. I would be happy to entertain any other questions.

The Chairman: I believe we asked them as we went along. We thank you and your colleagues for your appearance. I remember your appearance in the GST days. I think from your point of view and ours this was a significant improvement. We do not necessarily guarantee to give you such an easy time the next time you are back before the committee.

If there is background material that would help us when we start our hearings, it is important that we have it in advance. It enables us to make our hearings more focused and meaningful.

Mr. Hamilton: We will do everything we can.

The Chairman: Thank you very much.

The committee continued *in camera*.

Nous voudrions que le comité puisse commencer à se réunir au début de l'automne.

Nous proposons par ailleurs, dans le document, que la prochaine révision des lois relatives aux institutions financières se fasse au plus tard cinq ans après la date limite d'entrée en vigueur des modifications que nous allons proposer, soit cinq ans après le 31 mars 1997.

C'est tout ce que j'avais à dire. Si vous le voulez, je peux répondre à d'autres questions.

Le président: Je crois que nous les avons posées en cours de route. Nous vous remercions d'être venu témoigner devant notre comité. Je me souviens de votre comparution à l'époque de la TPS. Je crois que celle-ci constitue tant pour vous que pour nous un progrès considérable. Toutefois, nous ne vous garantissons pas que vous aurez la vie aussi facile la prochaine fois.

S'il y a d'autres documents de caractère général qui pourraient nous aider à entreprendre nos prochaines audiences, je vous invite à nous les communiquer d'avance. C'est important pour assurer la pertinence et l'utilité des audiences.

M. Hamilton: Nous ferons tout notre possible.

Le président: Merci beaucoup.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable John Manley, P.C., M.P., Minister of
Industry.

L'honorable John Manley, c.p., député, ministre de l'Industrie.

WITNESSES—TÉMOINS

From Industry Canada:

Mr. Peter Sagar, Director General, Entrepreneurship and
Small Business Office.

D'Industrie Canada:

M. Peter Sagar, directeur général, Bureau de l'entrepreneuriat
et de la petite entreprise.

From the Department of Finance:

Mr. Bob Hamilton, Acting Assistant Deputy Minister,
Financial Sector Policy Branch;

Mr. Frank Swedlove, Director, Financial Sector Division;

Ms Martine Doyon, Chief, Policy Development, Financial
Sector Division.

Du ministère des Finances:

M. Bob Hamilton, sous-ministre adjoint par intérim, Direction
de la politique du secteur financier;

M. Frank Swedlove, directeur, Division du secteur financier;

Mme Martine Doyon, chef, Développement de politique,
Division du secteur financier.

CAI
YCI
-BIB



Second Session
Thirty-fifth Parliament, 1996

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable MICHAEL KIRBY

Tuesday, September 24, 1996

Issue No. 8

First and only meeting on:
Bill C-4, An Act to amend the
Standards Council of Canada

INCLUDING:
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on the Corporate Governance)
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-4)

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-cinquième législature, 1996

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable MICHAEL KIRBY

Le le mardi 24 septembre 1996

Fascicule n° 8

Première et unique réunion concernant:
Projet de loi C-4, Loi modifiant la
Loi sur le Conseil canadien des normes

Y COMPRIS:
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur la régie des sociétés)
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-4)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, P.C.	(or Berntson)
(or Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, P.C.	Perrault, P.C.
Kelleher, P.C.	St. Germain, P.C.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Michael Kirby

Vice-président: L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	* Lynch-Staunton
* Fairbairn, c.p.	(ou Berntson)
(ou Graham)	Meighen
Hervieux-Payette, c.p.	Perrault, c.p.
Kelleher, c.p.	St. Germain, c.p.
Kenny	Simard
Kolber	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, June 20, 1996:

"Second reading of Bill C-4, An Act to amend the Standards Council of Canada Act.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Bosa moved, seconded by the Honourable Senator Cools, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 20 juin 1996 :

"Deuxième lecture du projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Cools, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Bosa propose, appuyé par l'honorable sénateur Cools, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, September 24, 1996

(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:05 a.m. in room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable Michael Kirby, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Hervieux-Payette, P.C., Kelleher, P.C., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen and St. Germain, P.C. (7)

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament, Mr. Gerald Goldstein, Director, Economics Division.

Also present: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Industry:

Mr. Robert Main, Director, Regulatory Affairs and Standards Policy, Corporate Governance Branch, Industry and Science Policy Sector; and

Mr. Richard Johnston, Legal Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

From the Standards Council of Canada:

Mr. Michael B. McSweeney, Executive Director and CEO.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on June 20, 1996, the committee considered Bill C-4, An Act to amend the Standards Council of Canada Act.

Mr. Main made an opening statement and then, along with Mr. McSweeney, answered questions.

It was agreed, — THAT Bill C-4 be adopted and reported without amendment to the Senate.

At 10:55 a.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 24 septembre 1996

(14)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 05, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Michael Kirby (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Hervieux-Payette, c.p., Kelleher, c.p., Kenny, Kirby, Kolber, Meighen et St. Germain, c.p. (7)

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de l'Industrie:

M. Robert Main, directeur, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Régie d'entreprise, Secteur de la politique industrielle et scientifique; et

M. Richard Johnston, conseiller juridique, Division du droit commercial, Services juridiques.

Du Conseil canadien des normes:

M. Michael B. McSweeney, directeur général et premier dirigeant.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 20 juin 1996, le comité examine le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes.

M. Main fait une déclaration et, aidé de M. McSweeney, répond aux questions.

Il est convenu — QUE le projet de loi C-4 soit adopté et qu'il en soit fait rapport sans amendement au Sénat.

À 10 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Paul Benoit

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, August 29, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 21, 1996, to examine and report upon the present state of the financial system in Canada, now deposits, pursuant to the order adopted by the Senate on Thursday, March 28, 1996, an interim report entitle *Corporate Governance*.

Respectfully submitted,

TUESDAY, September 24, 1996

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-4, An Act to amend the Standards Council of Canada, has examined the said Bill in obedience to its Order of Reference dated Thursday, June 20, 1996, and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 29 août 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi, 21 mars, 1996 à examiner, pour rapport, l'état du système financier canadien, dépose maintenant, conformément à un ordre adopté par le Sénat le jeudi 28 mars 1996, un rapport intérimaire intitulé *La régie des sociétés*.

Respectueusement soumis,

Le MARDI 24 septembre 1996

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 20 juin 1996, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président,

MICHAEL KIRBY

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, September 24, 1996

[English]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-4, to amend the Standards Council of Canada Act, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Michael Kirby (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us today witnesses from the Department of Industry on Bill C-4, to amend the Standards Council of Canada Act. I will ask the witnesses to proceed at this time.

Mr. Robert Main, Director, Regulatory Affairs and Standards Policy, Corporate Governance Branch, Industry and Science Policy Sector, Department of Industry: Mr. Chairman, I will outline briefly the main elements of the bill before the committee.

By way of background, the new president of the Standards Council of Canada was charged by the Minister of Industry to review the mandate and structure of the standards council in October 1994. Public consultations were undertaken across the country in January of 1995. Those consultations indicated broad support for strengthening the mandate of the standards council, in particular by broadening its mandate, as well as support for streamlining its structures.

The main elements of the bill are provisions to modernize the mandate and powers of the council, to streamline its structure, to ensure that members are qualified and represent the broadest possible spectrum of interests, to establish structures to support the participation of provincial government standards development organizations, as well as a number of miscellaneous improvements.

In terms of modernizing the mandate and powers of the council, the update broadens the scope of the mandate to cover all areas of standardization. The mandate specifically enjoins the council to work to involve more Canadian volunteers in standards activities, to promote communication between governments and the private sector, to coordinate the people and organizations involved in the national standards system, to foster quality performance and technological innovation in Canadian goods and services through standards initiatives, and to establish long-term objectives and strategies for its activities.

The streamlining of the council reduces the number of appointed council members from 57 to 15. There will be 11 private sector representatives, one representative from the federal government, two representatives from provincial and territorial governments, and one non-voting representative of the standards development organizations.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 24 septembre 1996

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été renvoyé le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour en faire l'examen.

Le sénateur Michael Kirby (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui des représentants du ministère de l'Industrie qui témoigneront sur le projet de loi C-4, Loi modifiant la Loi sur le Conseil canadien des normes. Je demanderai aux témoins de prendre la parole.

M. Robert Main, directeur, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Régie d'entreprise, Secteur de la politique industrielle et scientifique, ministère de l'Industrie: Monsieur le président, je décrirai brièvement les principaux éléments du projet de loi à l'intention du comité.

Pour vous situer un peu le contexte, le nouveau président du Conseil canadien des normes a été chargé par le ministre de l'Industrie de revoir la mission et la structure du Conseil des normes en octobre 1994. Des consultations publiques ont eu lieu d'un bout à l'autre du pays en janvier 1995. Ces consultations ont permis de constater un vaste appui pour la consolidation du mandat du Conseil des normes, et plus particulièrement pour élargir ses attributions et alléger sa structure.

Les principales dispositions du projet de loi visent à moderniser les attributions et les pouvoirs du conseil, à en rationaliser la structure, à veiller à ce que les membres du conseil soient compétents et représentent le plus large éventail d'intérêts possible, à établir des structures pour soutenir la participation des gouvernements provinciaux et des organismes d'élaboration de normes ainsi qu'à apporter divers changements de régie interne.

Pour ce qui est de moderniser ou de redéfinir les attributions et les pouvoirs du conseil, cette mise à jour élargit sa mission afin qu'elle englobe tous les domaines de la normalisation. Dans le cadre de cette mission, le conseil est particulièrement chargé d'encourager la participation d'un nombre accru de bénévoles canadiens aux activités de normalisation, de promouvoir la communication entre les gouvernements et le secteur privé, de coordonner les efforts des intervenants et des organismes qui participent au système national de normes, de favoriser la qualité, le rendement et l'innovation technologique en ce qui concerne les produits et services canadiens grâce à des initiatives de normalisation et d'établir des stratégies et des objectifs à long terme.

La rationalisation du conseil réduit le nombre des membres du conseil, qui passe de 57 à 15. Il comptera 11 représentants du secteur privé, un représentant du gouvernement fédéral, deux représentants des provinces et des territoires et un représentant des organismes d'élaboration de normes sans droit de vote.

To ensure as broad as possible expertise at the council table, the bill requires that members represent a broad spectrum of interests. When we refer to private sector members in the council, we include representatives of organizations such as those which represent consumers and labour. We simply mean non-government in those cases. They are expected and required to have the knowledge or experience necessary to assist the council in fulfilling its mandate.

The bill formally creates two advisory committees of the new standards council. One is a provincial-territorial advisory committee to which each province and territory will be entitled to appoint a representative. That committee will select its own chair and vice-chair who, automatically, will be *ex officio* members of the council. The second committee is the standards development organizations advisory committee to which the five standards development organizations will nominate representatives. They will also select a chair who will be a non-voting *ex officio* member of the council.

There are a number of miscellaneous improvements, such as changes to titles, clarification of the role of the chair of the standards council, and clarifying that meetings can be held by electronic means and are not necessarily required to be held in Ottawa.

There is a general modernization of language in the act, including fixing some problems that existed in the old act in terms of translation between English and French.

That sums up what is in the act before you.

The Chairman: Thank you, Mr. Main. I have a few questions before turning to committee members.

Whenever you downsize — in this case, I believe your numbers went from 57 to 15 — there are a number of groups, individuals, governments, whatever, which are no longer represented. Who lost?

Mr. Main: This may sound glib, but I do not think anyone really lost. We had a large number of members in the past, many of whom were not bringing any particular constituency to the table. An effort is being made to select members for the new council who have good experience, high standing in the areas in which they are working, and bring a full variety of interests from both business and other social sectors to the table.

The Chairman: Members are appointed how?

Mr. Main: By order in council.

The Chairman: That is how it was done previously as well.

Mr. Main: Yes.

The Chairman: If you are looking for a consumer representative, to take an example, does the government pick a consumer representative, or does the government go to the consumers' association and asks for nominees? What is the process?

Afin que les compétences au conseil soient aussi vastes que possible, le projet de loi prévoit que les membres doivent représenter un large éventail d'intérêts. Lorsque nous parlons de membres du secteur privé au sein du conseil, nous incluons les représentants d'organisations qui représentent entre autres les consommateurs et les travailleurs. Il s'agit simplement d'organisations non gouvernementales. Elles doivent posséder les connaissances ou l'expérience nécessaires pour aider le conseil à remplir sa mission.

Le projet de loi crée officiellement deux comités consultatifs au sein du nouveau conseil des normes. Il s'agit d'un comité provincial-territorial auquel chaque province et territoire pourra nommer un représentant et dont les membres choisiront leur propre président et leur propre vice-président qui deviendront automatiquement membres d'office du conseil. Le deuxième comité est le comité consultatif des organismes d'élaboration de normes auquel les cinq organismes d'élaboration de normes pourront nommer un représentant. Son président, nommé par les membres, sera membre d'office du conseil sans droit de vote.

Le projet de loi apporte également divers changements de régime interne destinés entre autres à modifier les titres, à mieux définir le rôle du président du Conseil des normes et à préciser que les réunions du conseil peuvent prendre la forme de téléconférences et n'ont pas nécessairement à avoir lieu à Ottawa.

Le libellé de la loi a été modernisé et on a corrigé certains problèmes que présentait l'ancienne loi au niveau de la concordance des versions française et anglaise.

Voilà qui résume la loi que vous avez devant vous.

Le président: Je vous remercie, monsieur Main. J'aurais quelques questions avant de céder la parole à mes collègues.

Lorsqu'il y a une compression des effectifs — dans ce cas je crois que votre effectif est passé de 57 à 15 — un certain nombre de groupes, de particuliers, de gouvernements, ne sont plus représentés. Qui sont les perdants dans ce cas-ci?

M. Main: Au risque de paraître désinvolte, je ne crois pas qu'il y ait vraiment eu de perdants. Nous avions de très nombreux membres par le passé qui ne représentaient pas vraiment de groupe d'intérêt en particulier. Nous voulons nommer au nouveau conseil des membres qui possèdent une solide expérience, jouissent d'une bonne réputation dans leur domaine de travail et qui représentent tout un éventail d'intérêts, tant des milieux d'affaires que d'autres secteurs de la société.

Le président: Comment sont nommés les membres?

M. Main: Par décret du conseil.

Le président: Comme on le faisait auparavant.

M. Main: Oui.

Le président: Si vous avez besoin d'un représentant des consommateurs, par exemple, est-ce le gouvernement qui le choisit ou est-ce que le gouvernement s'adresse à une association de consommateurs pour qu'elle lui propose un candidat? Quel est le processus?

Mr. Main: There is not a specific process required. In fact, in some cases, they are going out and asking organization for suggestions. In other cases, they are going out and making suggestions to those organizations to see how they play.

Senator Meighen: Welcome, Mr. Main and colleague.

I wish to know the view of the department with respect to some of the things that are not in the bill, as I understand it, but which were recommended by the Canadian Standards Association when the bill was before the House committee. I think one of them was that there should be a review clause of five years to ensure that the council and the national standards system remain relevant. The other, I think, was an explicit reference to the role of the council in promoting the harmonization aspect of the internal trade agreement. One of the last items we dealt with before the summer recess here was precisely that internal trade agreement, and there was some concern expressed around this table that it did not say much, that it was more words than action, and we were questioning who was going to put the teeth into it.

You have in your mandate some reference to assisting in harmonization of trade. I should appreciate your comment on whether you think you have the tools to do the job.

Mr. Main: Our feeling about the tools to do the job, frankly, relies very much upon the fact that the tools to do the job are the people who will be appointed to the new council. As I said earlier, the aim is to bring in people with a breadth of experience and knowledge so they can apply some thinking to these sorts of issues.

I must say that, in the past, the council has focused largely on administrative matters such as administering the standards system, accrediting standards organizations and that sort of thing. There is a staff of the council who are civil servants and are capable of handling a lot of that work.

Our hope is that a council with a higher level approach will focus on exactly these kinds of policy issues, make suggestions, be able to talk to governments at all levels in the country, bring these kinds of ideas together, and have an influence in those things. That is why we included in the mandate the reference to internal trade.

Senator Meighen: However, for better or worse, you have no enforcement power at all, do you?

Mr. Main: I think we influence the council. We have a member of our own on the council. The Assistant Deputy Minister of Industry and Science Policy at Industry Canada is on the council. We will continue, as we have in the past, to provide policy recommendations that can be delivered to the council through that individual. As well, there is the ministerial authority.

Senator Meighen: What about the review clause?

M. Main: Aucun processus particulier n'est prévu. En fait, parfois, le gouvernement s'adresse aux organisations pour qu'elles lui proposent des candidats. Dans d'autres cas, il fait des propositions aux organisations pour voir comment elles sont accueillies.

Le sénateur Meighen: Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Main, ainsi qu'à votre collègue.

J'aimerais connaître l'opinion du ministère concernant certains éléments qui sont absents du projet de loi, d'après ce que je crois comprendre, mais qui ont été recommandés par l'Association canadienne de normalisation lorsque le projet de loi a été présenté au comité de la Chambre. Je pense qu'on voulait entre autres que le projet de loi prévoit un examen quinquennal pour s'assurer que le conseil et le système national de normes demeurent pertinents. On voulait également que le projet de loi mentionne explicitement le rôle du conseil dans la promotion de l'harmonisation de l'accord sur le commerce intérieur. Cet accord est précisément l'un des derniers points dont nous avons traité avant le congé d'été et a fait l'objet de réserves de la part de certains membres du comité qui trouvent qu'il ne contient pas grand chose et se demandent s'il sera un outil efficace.

Dans le cadre de votre mission, il est prévu que vous devez contribuer à l'harmonisation du commerce. J'aimerais savoir si vous estimez posséder les outils nécessaires pour accomplir ce travail.

M. Main: Cela dépendra surtout des gens qui seront nommés au nouveau conseil puisque ce seront eux les outils en quelque sorte. Comme je l'ai dit plus tôt, l'objectif est de faire appel à des gens dont l'expérience et les connaissances sont suffisamment vastes pour qu'ils puissent nous faire profiter de leurs réflexions sur ce genre de questions.

Je dois avouer que par le passé, le conseil a surtout mis l'accent sur l'aspect administratif, c'est-à-dire l'administration du système de normes, l'accréditation des organisations de normes et ce genre de chose. Il existe au sein du conseil des fonctionnaires qui sont capables de s'occuper d'une bonne partie de ces tâches.

Nous espérons que la mission élargie du conseil lui permettra de mettre l'accent sur ce type même de questions de fond, de présenter des propositions, de dialoguer avec les gouvernements à tous les paliers au pays, de rassembler ce genre d'idées et d'exercer une influence dans ces domaines. C'est pourquoi nous avons inclus dans sa mission cette mention du commerce intérieur.

Le sénateur Meighen: Cependant, pour le meilleur ou pour le pire, vous n'avez aucun pouvoir au niveau de la mise en application, n'est-ce pas?

M. Main: Je pense que nous pouvons influencer le conseil. Un représentant de notre ministère fait partie du Conseil. Il s'agit du sous-ministre adjoint de l'Industrie et de la politique scientifique, d'Industrie Canada. Nous continuerons, comme par le passé, à présenter des recommandations qui pourront être transmises au conseil par son entremise. Il y a également l'autorité ministérielle.

Le sénateur Meighen: Et la disposition relative à l'examen du Conseil?

Mr. Main: That was considered. As to the concerns with putting in a specific review clause, frankly, we feel that the review we undertook in January of 1995 was quite successful. We had good attendance at meetings across the country and very good response to lengthy questionnaires which were sent out. We were pleased with it and thought it was a good thing and was worth doing periodically. However, when you start tying it down to a specific time frame, you run into all kinds of problems with things like elections, so there was reluctance to try to nail it down that hard.

Senator St. Germain: You say that the new restructured organization will give you a higher level approach to improving situations in international and domestic trade?

Mr. Main: Yes.

Senator St. Germain: Could you explain how downsizing will give you more profile and more clout to facilitate this higher level approach?

Mr. Main: Yes. We had 41-odd members appointed from the private sector in the past — a large number. Adding the government members, we had 57, a number not really conducive to in-depth discussion of policy issues and exchange to develop policy recommendations. There is a concerted effort at the moment to look for people to appoint to the new council, people from senior levels in business and other parts of society, people who have had experience, whether in business, government activity or voluntary activities, and who have seen policy issues at a senior level and are used to dealing with them.

In writing the mandate the way we have, we have attempted to focus on a number of issues and say, "These are the things with which we want the appointed council to deal." It is our hope that many of the purely administrative functions of the standards council will be moved down into the staff work of the council.

Senator St. Germain: Are you saying that you are making the club more exclusive, and with exclusivity you will have higher quality people?

Mr. Main: "Focus" is the word I would choose. I think that "more focused" is what we are really after.

Senator Meighen: Is the remuneration of the appointees the same as that of the previous council?

Mr. Main: That is right.

Senator Meighen: So they are essentially volunteers?

Mr. Main: That is right.

Senator Meighen: I note that 51 per cent of your budget, if I am correct, comes from government appropriations.

Mr. Main: That is right.

M. Main: C'est une possibilité que nous avons envisagée. Quant aux réserves concernant l'ajout d'une disposition prévoyant un examen, nous estimons que l'examen que nous avons effectué en janvier 1995 a eu beaucoup de succès. Nos réunions un peu partout dans le pays ont attiré beaucoup de gens et beaucoup de gens ont également répondu au long questionnaire qui leur a été envoyé. Nous sommes satisfaits des résultats et nous considérons qu'il s'agit d'une bonne initiative, qui vaut la peine d'être répétée périodiquement. Cependant, si on commence à imposer des délais bien précis, on se heurte à une foule de problèmes comme les élections, par exemple. C'est pourquoi nous avons hésité à imposer des délais aussi rigides.

Le sénateur St. Germain: Vous dites que la mission élargie du nouveau conseil vous permettra d'améliorer la situation du commerce international et national?

M. Main: Oui.

Le sénateur St. Germain: Pouvez-vous expliquer comment la compression des effectifs vous donnera plus d'impact et d'influence à cet égard?

M. Main: Oui. Auparavant, nous avions environ 41 membres provenant du secteur privé, ce qui est beaucoup. Si on y ajoute les représentants du gouvernement, cela portait le nombre des membres à 57. Il est plutôt difficile pour un conseil de cette taille de discuter en profondeur de questions de principe en vue de formuler des recommandations pratiques. À l'heure actuelle, nous faisons un effort concerté pour trouver des candidats à nommer au nouveau conseil, des personnes haut placées dans le secteur des affaires et dans d'autres secteurs de la société, des personnes qui possèdent de l'expérience que ce soit en affaires, au gouvernement ou dans le secteur bénévole et qui ont l'habitude de traiter de questions de fond à un niveau supérieur.

Nous avons rédigé l'énoncé de la mission du conseil afin de mettre l'accent sur un certain nombre de questions dont nous voulions que s'occupent les membres nommés au conseil. Nous espérons qu'un grand nombre des fonctions purement administratives du Conseil des normes seront confiées au personnel du conseil.

Le sénateur St. Germain: Êtes-vous en train de dire que vous voulez en faire un club plus exclusif de manière à attirer des gens de plus haut calibre?

M. Main: Je pense qu'il serait préférable de dire que nous voulons un conseil dont l'orientation est mieux définie.

Le sénateur Meighen: La rémunération des candidats est-elle la même que celle des membres du conseil précédent?

M. Main: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Donc il s'agit essentiellement de bénévoles?

M. Main: C'est exact.

Le sénateur Meighen: Je constate que 51 p. 100 de votre budget, si je ne me trompe pas, provient des crédits du gouvernement.

M. Main: C'est exact.

Senator Meighen: Where does the other 49 per cent come from?

Mr. Main: It comes from cost recovery for council activities, production of documents and that sort of service.

Senator Meighen: Is that an estimate, or is it pretty firm?

Mr. Main: That is pretty firm at the moment. That is a changing figure over time. I could not tell you for sure if the appropriation was ever 100 per cent.

Michael McSweeney, who is sitting behind me, might be able to address that. He is the executive director of the council. The parliamentary appropriation has been declining as a proportion of standards council revenues.

Senator Meighen: Presumably your incentive for cost recovery is increasing as the appropriation is going down.

Mr. Main: That is correct.

Senator Meighen: Perhaps someone else will ask what that turns you into. You may be a very good watchdog, a watchdog with great teeth, or perhaps a collection agency.

You have the ability under the mandate to financially assist organizations.

Mr. Main: Yes.

Senator Meighen: How do you do that, and who do you assist?

Mr. Main: The council assists organizations and individuals to participate in international standards-setting activities. There is a lot of standards development that goes on at ISO and IEC in Europe, and Canadians participate in those things. Very often, people who represent organizations such as consumer organizations, for example, do not have very much in the way of revenues, and the council assists their participation in that activity.

Senator Meighen: Is that by paying their fares or whatever?

Mr. Main: That is correct, or contributing to them.

Senator Kenny: I should like some general information. Could you describe to us the relationship between standards setting in Canada and that in other countries? How does it impact on trade? Specifically, I think of the size of our market vis-à-vis the Americans. If something is certified as being safe in the United States, do we just say, "Fine," and take it in? Do we accept the standards of other countries? Do other countries accept ours? How does the system work?

Mr. Main: The standards system world-wide is globalizing quite rapidly. I think the benefits of standardization for trade are well known. If you can demonstrate that your product meets a standard that is required in the jurisdiction where you want to sell, then you are in.

Le sénateur Meighen: D'où provient l'autre 49 p. 100?

M. Main: Il provient du recouvrement des coûts pour les activités du conseil, la production de documents et ce type de service.

Le sénateur Meighen: Est-ce un chiffre approximatif ou est-ce un chiffre assez ferme?

M. Main: C'est un chiffre assez ferme pour l'instant, qui fluctue avec le temps. Je ne pourrais pas vous dire avec certitude s'il est déjà arrivé que la totalité de notre budget provienne de crédits parlementaires.

Michael McSweeney, qui est assis derrière moi, pourrait peut-être répondre à cette question. Il est le directeur exécutif du conseil. Les crédits parlementaires ont diminué proportionnellement aux recettes du Conseil des normes.

Le sénateur Meighen: La réduction des crédits vous incite sans doute à faire davantage appel au recouvrement des coûts.

M. Main: C'est exact.

Le sénateur Meighen: On vous demandera peut-être comment cela modifie votre rôle. Vous pouvez devenir un très bon organisme de surveillance, très influent, ou peut-être devenir une agence de recouvrement.

Dans le cadre de votre mission, vous pouvez offrir une aide financière aux organisations.

M. Main: Oui.

Le sénateur Meighen: Comment procédez-vous et qui aidez-vous?

M. Main: Le conseil aide des organismes et des particuliers à participer à des activités d'élaboration de normes à l'échelle internationale. Ces activités sont très nombreuses à l'ISO et à la CEI en Europe et les Canadiens y participent. Très souvent, les représentants de certains organismes comme les organismes de protection du consommateur par exemple n'ont pas beaucoup de revenus et le conseil les aide à participer à ce genre d'initiatives.

Le sénateur Meighen: Est-ce que cela consiste entre autres à payer leur billet d'avion?

M. Main: C'est exact, ou à y contribuer.

Le sénateur Kenny: J'aimerais des renseignements de nature plus générale. Pouvez-vous nous décrire le rapport qui existe entre l'élaboration de normes au Canada et cette activité dans d'autres pays. Comment cela influe-t-il sur le commerce? Plus précisément, je songe à la taille de notre marché par rapport à celle du marché américain. Si un produit est homologué aux États-Unis, cela signifie-t-il que nous allons automatiquement l'accepter? Acceptons-nous les normes d'autres pays? Est-ce que d'autres pays acceptent les nôtres? Comment fonctionne le système?

M. Main: Le système de normes est en train de se mondialiser très rapidement. Je crois que les avantages de la normalisation en matière de commerce sont bien connus. Si vous pouvez prouver que votre produit répond à la norme exigée dans le pays où vous voulez le vendre, vous avez alors un pied dans la place.

Very often, it is not a straightforward matter of whether we accept the standards of other countries or whether they accept ours. You must look at the regulation. Where standards are mandated by regulation, we frequently see a hard-edge, potential barrier.

We can take the example of electrical safety in Canada. An electrical code exists, consisting of a body of standards most of which in the past have been developed in Canada. Increasingly, we are adopting international standards as part of the Canadian code. Then the provincial governments are responsible for the regulation of electrical safety. Regulations demand that any product sold within a particular jurisdiction must meet the standards of the Canadian electrical code. They may be Canadian standards; they may be international standards. Then there is the system to determine whether a product actually meets that standard.

You are all familiar with the Canadian Standards Association sticker which is seen on a lot of electrical equipment. The Canadian Standards Association is accredited by the standards council to certify that products meet those standards.

The regulators have assurance that a product is reliably certified through the standards council's accreditation program. It is somewhat similar to an audit. It ensures that the CSA is doing the right things, managing their operation in such a way that you can rely on their judgment as to whether a product meets a standard.

The standards council, since the signing of the Free Trade Agreement with the United States, is now accrediting certifiers from the U.S. and potentially from Mexico under NAFTA. A producer in the United States could have its product certified by Underwriters Laboratories for both the United States and Canada. Conversely, they could produce it in Canada and have it certified by the CSA for both the United States and Canada or, in either country, they could have it certified by the organization in the other country for sale in both countries. There is a lot of integration going on.

In terms of standard development, first, a need is identified for a standard for a given product or service. The present rule is to first look for a standard which exists internationally and which can be adopted. No one develops a new standard unless it is necessary. If you cannot adopt or adapt an international standard, then, as a last resort, you develop your own. There are two reasons for that. One is the sheer cost of developing standards; it is an expensive committee-driven process which takes a lot of time and discussion and travel and so on. Second, standards which are developed unilaterally in different jurisdictions can turn into barriers to trade.

Très souvent, la question n'est pas simplement de savoir si nous acceptons les normes d'autres pays ou si les autres pays acceptent les nôtres. Il faut examiner les règlements. Lorsque les normes sont prescrites par voie de règlement, cela indique souvent qu'il pourrait y avoir entrave au commerce.

Prenons l'exemple de la sécurité en matière d'électricité au Canada. Il existe un code de l'électricité, qui comprend une série de normes dont la plupart ont par le passé été élaborées au Canada. De plus en plus, nous sommes en train d'adopter des normes internationales et de les intégrer au code du Canada. Les gouvernements provinciaux sont responsables de la réglementation de la sécurité en matière d'électricité. Ces règlements exigent que tout produit vendu dans une province en particulier réponde aux normes du code de l'électricité du Canada. Il peut s'agir de normes canadiennes; il peut s'agir de normes internationales. Enfin, il y a le système qui sert à déterminer si un produit satisfait réellement à cette norme.

Vous avez sans doute tous vu le sceau de l'Association canadienne de normalisation apposé sur un grand nombre d'appareils électriques. L'Association canadienne de normalisation est accréditée par le Conseil des normes pour attester que ces produits satisfont à ces normes.

Les organismes de réglementation ont l'assurance qu'un produit est homologué de façon fiable dans le cadre du programme d'accréditation du Conseil des normes. C'est un processus qui s'apparente à la vérification. Il permet de s'assurer que l'Association canadienne de normalisation fait ce qu'il faut, administre ses activités de manière à ce qu'on puisse se fier à son jugement lorsqu'elle détermine qu'un produit satisfait à une norme.

Depuis la signature de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, le Conseil des normes accrédite des organismes d'homologation des États-Unis et peut-être du Mexique en vertu de l'ALÉNA. Un producteur aux États-Unis pourrait faire homologuer son produit par les Laboratoires des assureurs pour les États-Unis et pour le Canada. Ou il pourrait encore le produire au Canada ou le faire homologuer par l'Association canadienne de normalisation pour les États-Unis et le Canada ou, dans l'un ou l'autre pays, ce produit pourrait être homologué par l'organisation de l'autre pays pour sa vente dans les deux pays. Il y a beaucoup d'intégration de part et d'autre.

Pour ce qui est de l'élaboration des normes, il faut d'abord déterminer s'il y a lieu d'établir une norme pour un produit ou un service donné. La règle actuelle veut que l'on détermine d'abord s'il existe une norme internationale que nous pouvons adopter. Personne n'élabore de nouvelles normes à moins que cela soit nécessaire. S'il est impossible d'adopter ou d'adapter une norme internationale, alors, en dernier recours, on élabore sa propre norme. Il y a deux raisons à cela. La première, c'est le coût de l'élaboration de normes. C'est un processus très coûteux qui fait appel à un comité, ce qui prend beaucoup de temps, exige de nombreuses discussions et de nombreux déplacements. La deuxième, c'est que des normes élaborées de façon unilatérale par différentes administrations peuvent se transformer en obstacles commerciaux.

The Chairman: You opened up a very interesting line of discussion.

Senator St. Germain: When I was building houses, CMHC always required a CSA sticker. Will they now accept an Underwriters Liability sticker?

Mr. Main: I believe they will.

Senator St. Germain: Are they now transferable, if that is the right term?

Mr. Main: The certifications can be done by UL. If a product must be certified to a certain standard, the CMHC will require certification by an organization accredited by the Standards Council of Canada.

Senator St. Germain: So you accept the UL now?

Mr. Main: UL is accredited, yes.

Senator Kenny: Is that only for certification? If the sticker is on, is that enough, or are they just okay for certification?

Mr. McSweeney is shaking his head back there.

Mr. Main: There is dissenting view-holder behind me. You may want to invite Michael McSweeney to bring more details to the table. The SCC is accrediting certifiers from the United States.

The Chairman: For the record, can I ask you to not use acronyms for the benefit of our *Hansard* reporters.

Mr. McSweeney, please come up to the table.

The general set of questions on which we would like some insight is essentially the following: You have a council which accredits an organization which, technically, sets the standards, in this case the CSA. Is that correct?

Mr. Main: The organizations do a number of things. They accredit organizations which develop standards and which certify that products meet standards, and they accredit laboratories which do the tests to demonstrate whether the products meet standards. Those are separate operations.

The Chairman: And they are all accredited or approved by the council?

Mr. Main: Yes.

The Chairman: Do you, in a sense, "own" them or "manage" them? Do you simply accredit them? Does the funding for the testing or the development of standards come from the council, or from separate private sector entities which are simply accredited by you?

Mr. Main: They are separate private sector entities that are accredited by the council. Some are not for profit; others operate for profit.

The Chairman: They are not run by government, either federal or provincial?

Le président: Vous venez d'aborder un aspect qui pourrait donner lieu à des discussions très intéressantes.

Le sénateur St. Germain: Lorsque je construisais des maisons, la SCHL exigeait toujours que soit apposé le sceau de la CSA. Est-ce qu'ils accepteront désormais le sceau des Laboratoires des assureurs?

M. Main: Je le crois.

Le sénateur St. Germain: Sont-ils désormais transférables, si c'est le terme exact?

M. Main: Les homologations peuvent être effectuées par les Laboratoires des assureurs. Si un produit doit être homologué selon une certaine norme, la SCHL exigera qu'il soit homologué par une organisation accréditée par le Conseil des normes du Canada.

Le sénateur St. Germain: Donc vous acceptez maintenant l'homologation des Laboratoires des assureurs?

M. Main: Oui, les Laboratoires des assureurs sont accrédités.

Le sénateur Kenny: Est-ce uniquement pour l'homologation? Si le produit porte ce sceau, est-ce suffisant, ou est-ce seulement pour l'homologation?

Je vois M. McSweeney qui hoche la tête.

M. Main: Mon collègue semble avoir un point de vue différent. Vous pourriez peut-être inviter Michael McSweeney à donner plus de précisions. Le CCN accrédite des organismes d'homologation des États-Unis.

Le président: J'aimerais qu'on évite d'utiliser des acronymes afin de ne pas compliquer la tâche des sténographes.

Monsieur McSweeney, vous pouvez vous approcher.

Les questions générales auxquelles nous aimerions avoir des réponses sont essentiellement les suivantes: vous avez un conseil qui a pour mandat d'accréditer un organisme, dans ce cas-ci l'ACS, qui, en théorie, établit les normes, n'est-ce pas?

M. Main: Les tâches du conseil sont nombreuses. Il accrédite les organismes qui élaborent des normes et qui homologuent les produits, de même que les laboratoires qui effectuent des essais afin de vérifier si les produits sont conformes aux normes établies. Il s'agit-là d'opérations distinctes.

Le président: Sont-ils tous accrédités ou approuvés par le conseil?

M. Main: Oui.

Le président: Est-ce que, dans un sens, vous les «contrôlez», les «gérez»? Ou faites-vous tout simplement les accréditer? Est-ce que le financement pour les essais ou l'élaboration de normes est assuré par le conseil ou par des organismes indépendants du secteur privé que vous avez accrédités?

M. Main: Le financement est fourni par des organismes indépendants du secteur privé qui ont été accrédités par le conseil. Il y a parmi eux des organismes à but lucratif et sans but lucratif.

Le président: Ils ne sont pas administrés par le gouvernement, que ce soit au palier fédéral ou provincial?

Mr. Main: Some are, actually. I suppose I misspoke. The Canadian General Standards Board is a standards developer which is a unit of Public Works and Government Services Canada. Le Bureau de normalisation du Québec is a Crown corporation in that province, I believe. The other standards developers in Canada are independent.

The Chairman: However, in every case they are accredited or approved?

Mr. Main: Yes, by the standards council.

The Chairman: The question of Senator St. Germain is this: Under the FTA, and now NAFTA, do the corresponding organizations in the U.S. automatically have accreditation in Canada by virtue of NAFTA, and vice versa?

Mr. Main: No. They must apply to the Standards Council of Canada and meet our requirements.

The Chairman: Is it a rubber-stamp application?

Mr. Main: What do you think, Mr. McSweeney?

Mr. Michael B. McSweeney, Executive Director, CEO, Standards Council of Canada: No. It is not a rubber stamp. For example, we only accredit in the certification field, in the laboratory-testing field and in ISO 9000 which is the quality management systems standard. We do not accredit American organizations in standards development. That is purely Canadian.

The Chairman: Let me be clear. In local standards development, there is a presumption that no international standard exists?

Mr. McSweeney: That is correct, if there is a domestic standard.

The Chairman: In the standards testing, an acceptable American standards-testing organization is automatically acceptable to you?

Mr. McSweeney: No. We accredit them and they do the testing. We do not just allow their products to come up here, as Senator Kenny said. They test and certify to a Canadian standard, not to an American standard or a Japanese standard.

Mr. Main: And they are not automatically accredited on the basis that they have been accredited by an organization in the United States. They must go through the same accreditation process with the Standards Council that a Canadian organization would have to go through. They have to prove their credentials.

The Chairman: That applies to both testing labs and certification.

Senator Kenny: To clarify, you are telling us that a product with a UL sticker has been certified to some set of standards somewhere. It will not necessarily be to Canadian standards. However, a product could be certified to Canadian standards. One must read the sticker more closely to find out whether it has been certified to Canadian standards.

Mr. Main: That is right.

M. Main: Certains le sont. Je crois m'être mal exprimé. L'Office des normes générales du Canada, qui a pour mandat d'élaborer des normes, relève du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Le Bureau de normalisation du Québec est une société d'État provinciale. Les autres organismes de normalisation au Canada sont indépendants.

Le président: Mais dans tous les cas, ils sont accrédités ou approuvés?

M. Main: Oui, par le Conseil des normes.

Le président: La question du sénateur St. Germain est la suivante: est-ce que les organismes correspondants aux États-Unis sont automatiquement accrédités au Canada dans le cadre de l'ALÉ, et maintenant de l'ALÉNA, et vice-versa?

M. Main: Non. Ils doivent présenter une demande au Conseil canadien des normes et satisfaire nos exigences.

Le président: Leur demande est-elle approuvée automatiquement?

M. Main: Monsieur McSweeney?

M. Micheal B. McSweeney, directeur général, Conseil canadien des normes: Non. La demande n'est pas approuvée automatiquement. Par exemple, nous accréditons uniquement les organismes qui s'occupent de l'essai et de l'homologation des normes, y compris l'ISO 9000, les normes de gestion de la qualité. Nous n'accréditons pas les organismes américains de normalisation, seulement les organismes canadiens.

Le président: Donc, si j'ai bien compris, lorsqu'on établit des normes à l'échelle nationale, on part du principe qu'il n'existe pas de normes internationales?

M. McSweeney: C'est exact.

Le président: Est-ce que la demande d'un organisme d'essai américain est automatiquement approuvée par le conseil?

M. McSweeney: Non. Nous les accréditons et ils effectuent les essais. Nous ne laissons pas leurs produits entrer tout simplement au Canada, comme l'a laissé entendre le sénateur Kenny. Ils effectuent des essais afin de vérifier si le produit est conforme aux normes canadiennes, pas aux normes américaines ou japonaises.

M. Main: Et ils ne sont pas automatiquement accrédités au Canada, tout simplement parce qu'ils l'ont été aux États-Unis. Ils doivent se soumettre au même processus d'accréditation que n'importe quel autre organisme canadien. Ils doivent faire leurs preuves.

Le président: Cela s'applique aussi bien aux essais qu'aux travaux d'homologation.

Le sénateur Kenny: Vous nous dites qu'un produit qui porte le sceau «UL» a été jugé conforme aux normes en vigueur dans un pays quelconque, pas nécessairement aux normes canadiennes. Toutefois, un produit peut être jugé conforme aux normes canadiennes. Il faut lire l'étiquette de plus près afin de vérifier s'il a été déclaré conforme aux normes canadiennes.

M. Main: C'est exact.

Mr. McSweeney: For most UL products in the U.S. you will just see "UL". If it has been tested and certified to a Canadian standard, you will see "UL" with a little "C" at the eight o'clock position. If you only see a UL sticker in Canada, it means the product is in Canada illegally and the inspectors have not been doing their job, generally speaking.

The Chairman: Does it mean the product is in here illegally or the product is in here and when you buy it you know it meets U.S. standards but you do not know it meets Canadian standards?

Mr. Main: That is right.

The Chairman: Those are two different statements.

Mr. Main: That is correct.

Senator Kenny: You cannot use it until it has been certified to Canadian standards. Just because it has been certified by UL to Mexican standards, that does not mean you can use it in Canada.

Mr. Main: The regulation of whether a product is okay for use in Canada is applied at the retail level. In terms of legalities, it would be a provincial responsibility and it is not legal for sale in Canada. You can go down to the States, buy a toaster, throw it in your trunk, bring it back to Canada, plug it in and use it, and you are not breaking any laws.

Senator Kelleher: It has been my experience in trade matters that it is not beyond the realm of possibility for countries to use standards as a non-tariff barrier.

I remember an occasion in New Zealand where I was told our salmon were not being allowed into the country because each salmon had to be certified to be disease-free by a veterinarian, who had to sign and attach a tag to it. That is a perfect example of a non-tariff barrier.

When we run into cases like this, what role, if any, do you people play to assist us in trying to remove these non-tariff barriers in the standards field?

Mr. Main: One way of addressing non-tariff barriers in the standards field is through the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade. The actual controls would be pursued on a government-to-government basis through WTO mechanisms or, as in the case of trilateral trade with the U.S. and Mexico, through NAFTA mechanisms. The Standards Council of Canada is in a position to provide considerable knowledge and advice to help the government locate the right experts to deal with such an issue. However, it would be largely an advisory role.

Senator Kelly: Do you play a significant role in that area? Do you attempt to assist in that area and be proactive?

Mr. Main: I am trying to recall a case of a barrier that was a standards barrier rather than a technical regulation.

Senator Kelleher: There were some with Europe in the electrical area.

M. McSweeney: Aux États-Unis, la plupart des produits portent uniquement le sceau «UL». Si le produit a été testé au Canada et jugé conforme aux normes canadiennes, le sigle «UL» sera précédé d'un petit «c». Si le produit vendu au Canada ne porte que le sceau UL, cela veut dire qu'il est entré ici illégalement et que les inspecteurs n'ont pas bien fait leur travail.

Le président: Est-ce que cela veut dire que le produit est entré illégalement au Canada ou que vous savez que le produit acheté ici est conforme aux normes américaines, mais peut-être pas aux normes canadiennes?

M. Main: C'est cela.

Le président: Ce sont deux choses bien distinctes.

M. Main: C'est exact.

Le sénateur Kenny: Vous ne pouvez pas utiliser ce produit tant qu'il n'aura pas été jugé conforme aux normes canadiennes. Ce n'est pas parce qu'il a été déclaré conforme aux normes mexicaines par les laboratoires UL que vous pouvez l'utiliser au Canada.

M. Main: Les règlements qui permettent d'établir si un produit peut être utilisé au Canada sont appliqués au niveau du détaillant. Sur le plan juridique, cette responsabilité relève des provinces et ces produits ne peuvent être vendus légalement au Canada. Vous pouvez aller aux États-Unis, acheter un grille-pain, le mettre dans le coffre de votre voiture, le ramener au Canada, le brancher et l'utiliser, sans enfreindre aucune loi.

Le sénateur Kelleher: Je sais que, dans le domaine commercial, les normes peuvent servir de barrières non tarifaires.

Je me souviens d'une occasion en Nouvelle-Zélande où l'on m'a dit que le saumon canadien ne pouvait être vendu dans ce pays parce que chaque saumon devait être déclaré exempt de maladie par un vétérinaire, qui devait signer et apposer une étiquette sur le poisson. Il s'agit là d'une barrière non tarifaire.

Lorsque nous sommes confrontés à des cas comme celui-là, quelles mesures, s'il en est, le conseil peut-il prendre pour nous aider à éliminer ces barrières non tarifaires dans le domaine de la normalisation?

M. Main: Nous pouvons avoir recours, entre autres, à l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce de l'OMC. Les contrôles seraient appliqués de gouvernement à gouvernement par le biais de l'OMC ou, dans le cas d'échanges trilatéraux avec les États-Unis et le Mexique, par le truchement de l'ALÉNA. Le Conseil canadien des normes peut fournir au gouvernement des renseignements fort utiles et l'aider à réunir les spécialistes qui seront en mesure de régler ce dossier. Toutefois, il jouerait à ce chapitre un rôle purement consultatif.

Le sénateur Kelly: Est-ce que vous jouez un rôle important dans ce domaine? Est-ce que vous intervenez de votre propre initiative?

M. Main: J'essaie de me rappeler d'un cas où l'obstacle en question était une norme et non pas un règlement.

Le sénateur Kelleher: Il y en a eu quelques-uns avec l'Europe dans le domaine des appareils électriques.

Mr. Main: Yes, there may well be. Have you seen any recent activity?

Mr. McSweeney: We are currently negotiating an agreement in the electrical safety sector with the European Union.

Mr. Main: I suppose that gives me a hint to the real answer to the question, which is, while we have not been dealing with any specific barriers that we are concerned with in recent years, there are proactive efforts to try to further coordinate standards activities and ensure that everyone is using standards that do not amount to barriers. More and more countries are using international standards and recognizing other countries' standards. This is a proactive effort that the council is actively involved in.

Senator Hervieux-Payette: My understanding is that the members of the council are not paid. It is not a remunerated position.

Mr. Main: That is right.

Senator Hervieux-Payette: So we are not saving anything except expenses by reducing the number of people from 57 to 15.

Mr. Main: That is right. Expenses are reimbursed.

Senator Hervieux-Payette: What did the provinces say about the mechanisms? Were they consulted? Did they agree on the mechanisms by which they will be included in the process?

Mr. Main: Yes. We were told in every city we went to in the cross-country consultations that the ideal number for the council would be 10 to 15 people. We met with the provincial members on the council and discussed the issue with them. The provincial members recognized that if the council were to have the complex policy discussions we would like it to have, and if it were to come up with the directions we would like it to come up with, there would have to be a significant downsizing. It was agreed that 12 or 13 provincial and territorial representatives clearly would not be an option.

At the federal level we used to have six representatives on the council. It is important that we maintain provincial involvement because much of the use that is made of standards happens at the provincial level and we want to continue with the unified national system. It was suggested that there be some proportionality between the provincial representation and the federal representation which existed before; they had 10 members and we had six. We have gone to two and one. We have created in the legislation an advisory committee over which the provinces have control. The provinces determine who is on that committee and that committee determines who represents them at council. They will operate and provide advice and input to council deliberations.

As we were developing the legislation, the minister wrote to his provincial counterparts following all of those discussions and told them what he thought we were likely to come up with. He had responses from seven provinces. They all supported the direction we were taking and recognized the need. No one suggested that they should have a guaranteed seat.

M. Main: C'est possible. Y a-t-il du nouveau dans ce dossier?

M. McSweeney: Nous négocions actuellement avec l'Union européenne en vue de conclure une entente sur les normes de sécurité en matière d'électricité.

M. Main: Autrement dit, même si nous n'avons pas eu de problèmes particuliers à ce chapitre au cours des dernières années, des démarches ont été entreprises en vue d'harmoniser davantage les normes et de faire en sorte que tout le monde applique des normes qui ne correspondent pas en fait à des obstacles. De plus en plus de pays appliquent les normes internationales et reconnaissent les normes élaborées par les autres pays. Il s'agit d'un domaine où le conseil intervient activement.

La sénatrice Hervieux-Payette: Je crois comprendre que les membres du conseil ne sont pas rémunérés. Le poste qu'ils occupent n'est pas rémunéré.

M. Main: C'est exact.

La sénatrice Hervieux-Payette: Donc, c'est au seul chapitre des dépenses que nous réalisons des économies, puisque le nombre de conseillers est ramené de 57 à 15.

M. Main: C'est exact. Les dépenses sont remboursées.

La sénatrice Hervieux-Payette: Que pensent les provinces des mécanismes proposés? Ont-elles été consultées? Ont-elles approuvé les mécanismes qui visent à favoriser leur participation au processus?

M. Main: Oui. Dans chacune des villes où nous avons tenu des consultations, on nous a dit que le conseil devrait comprendre entre 10 et 15 personnes. Nous avons rencontré les représentants provinciaux au sein du conseil et discuté de la question avec eux. Ils ont déclaré que si le conseil voulait être en mesure de tenir des discussions sérieuses et approfondies sur les orientations qu'il doit suivre, il fallait réduire le nombre de membres. Nous avons convenu que le fait d'avoir 12 ou 13 représentants provinciaux ou territoriaux ne constituait manifestement pas une option.

Nous avions l'habitude d'avoir six représentants fédéraux au sein du conseil. Il est important de maintenir une présence provinciale parce que l'application des normes se fait en grande partie à l'échelle provinciale. Nous voulons un système national unifié. Certains ont proposé que l'on revienne au système de représentation proportionnelle qui existait auparavant entre les provinces et le gouvernement fédéral. Ils avaient 10 représentants, nous en avions six. Ils en ont maintenant deux, et le fédéral, un. Le projet de loi prévoit la création d'un comité consultatif sur lequel les provinces exercent un contrôle. Les provinces déterminent qui fait partie du comité et le comité détermine qui les représente au sein du conseil. Elles participeront aux délibérations du conseil.

Au moment de l'élaboration du projet de loi, le ministre a écrit à ses homologues provinciaux pour les informer des changements qu'il comptait proposer. Sept provinces lui ont répondu qu'elles appuyaient sa démarche. Aucune d'entre elle n'a exigé d'avoir un siège au sein du conseil.

Senator Hervieux-Payette: What about Quebec?

Mr. Main: That includes Quebec.

Senator Hervieux-Payette: That is good news.

How do you manage mandatory standards and voluntary standards with respect to mandatory standards? Are you the organization enforcing the standards?

Mr. Main: No. The Standards Council of Canada does not enforce anything except its accreditation schemes on the organizations it accredits. Mandatory standards are simply voluntary standards that a government at some level has decided must be used. The electrical safety standards were developed through the voluntary system. Regulators have said, if you want to sell an electrical product in our territory, it must meet that standard. That standard has become mandatory, but the enforcement remains with the regulators.

Senator Hervieux-Payette: There could be some Canadians violating the standards and there could also be people who are exporting to Canada who are violating the standards. Do you stop exported products at the border?

Mr. Main: No. To take the example of electrical safety, the regulation is at the provincial level and enforcement is at the retail level. Periodically, checks are done for products that do not meet the regulations by not meeting the standards. It is pursued that way.

Senator Hervieux-Payette: Customs has nothing to do with that?

Mr. Main: They do not inspect for adherence to standards. If a case arose of a dangerous product coming onto the market, I would think customs would act on that.

Senator Hervieux-Payette: Let us take the example of pyjamas manufactured with dangerous material; they look fine, but they are very cheap. Who will remove them from the shelves?

Mr. Main: Under the Dangerous Products Act, which is administered by Health Canada, an alert would be issued and customs would watch for the product.

Senator Hervieux-Payette: So there are some enforcement mechanisms when a violation of the standard puts the health of people in danger?

Mr. Main: That is right.

Senator Hervieux-Payette: We have a role to play, not through your organization but somewhere else?

Mr. Main: Yes, and while the standards council runs a voluntary standards system, it is a good conduit for information on problems of that sort.

Senator Hervieux-Payette: Do you participate in the World Trade Organization discussions of standards? Where are these standards being discussed? We all know they constitute one of the main barriers to trade.

La sénatrice Hervieux-Payette: Et le Québec?

M. Main: Le Québec fait partie de ce groupe.

La sénatrice Hervieux-Payette: Voilà de bonnes nouvelles.

Comment administrez-vous les normes obligatoires et volontaires? Est-ce le conseil qui se charge de les faire appliquer?

M. Main: Non. Le Conseil canadien des normes n'applique aucune norme, seulement les critères d'accréditation. Les normes obligatoires constituent tout simplement des normes volontaires qu'un gouvernement, un pays a décidé d'appliquer. Les normes de sécurité en matière d'électricité ont été élaborées de façon volontaire. Les organismes de réglementation ont dit, si vous voulez vendre un appareil électrique sur notre territoire, il doit être conforme à telle ou telle norme. Cette norme est devenue obligatoire, mais ce sont les organismes de réglementation qui se chargent de l'appliquer.

La sénatrice Hervieux-Payette: Il y a peut-être des Canadiens qui ne respectent pas les normes établies. Il y a peut-être aussi des gens qui exportent au Canada des produits qui ne sont pas conformes aux normes. Est-ce que vous interdisez l'entrée de ces produits à la frontière?

M. Main: Non. Prenons par exemple les normes de sécurité en matière d'électricité. Les règlements sont établis à l'échelle provinciale et appliqués par les détaillants. On effectue périodiquement des vérifications afin de s'assurer que les produits sont conformes aux règlements et donc aux normes.

La sénatrice Hervieux-Payette: Les Douanes n'interviennent pas?

M. Main: Elles ne vérifient pas les produits pour voir s'ils sont conformes aux normes. Si un produit dangereux était importé au Canada, je crois que les Douanes interviendraient.

La sénatrice Hervieux-Payette: Prenons l'exemple de pyjamas qui comportent des matières dangereuses. Ils ont l'air bien, mais leur qualité laisse à désirer. Qui va les retirer des tablettes?

M. Main: Un avertissement serait émis aux termes de la Loi sur les produits dangereux, qui est administrée par Santé Canada, et les Douanes se chargeraient d'intercepter le produit.

La sénatrice Hervieux-Payette: Donc, des mécanismes d'intervention sont prévus lorsque la santé des gens est exposée à un danger parce que des normes n'ont pas été respectées?

M. Main: C'est exact.

La sénatrice Hervieux-Payette: Nous avons un rôle à jouer, pas par le biais de votre organisme, mais à un autre palier?

M. Main: Oui, et bien que le conseil des normes applique un système de normalisation volontaire, il constitue un outil d'information important.

La sénatrice Hervieux-Payette: Est-ce que vous participez aux discussions de l'Organisation mondiale du commerce qui portent sur la normalisation? Qui est responsable de ces discussions? Nous savons tous que les normes constituent un des principaux obstacles au commerce.

Mr. Main: Yes. I referred earlier to the Technical Barriers to Trade Agreement under the World Trade Organization. The negotiations are handled by the Department of Foreign Affairs and International Trade, but the standards council is called upon to provide advice on standards matters for those negotiations, and also when there are bilateral or other multilateral negotiations.

The Chairman: Am I correct that enforcement is entirely provincial?

Mr. Main: I was using the example of electrical standards. Standards could be used in regulation by the federal government, such as in the case of life jackets. It would be the Coast Guard that would enforce regulations on life jackets. There are standards for life jackets. The regulation would say you have to meet the standard. I believe the Canadian General Standards Board writes the standards for those.

The Chairman: So, in fact, you cannot make a blanket statement on enforcement. It depends entirely on the area in which the product is found?

Mr. Main: Yes, and on who is the responsible regulator. I do not think we can emphasize too much that the standards council oversees a voluntary standards system. Governments make use of the standards that are produced in that system for regulation. It is simpler. It is easier for business to comply with because they have been involved in developing the standards. However, when they do that, they still retain the responsibility for that legislation or regulation and enforcement of it.

Senator Hervieux-Payette: How many organizations are accredited?

Mr. McSweeney: In standards development, we have five organizations. In certification, we have 11 organizations. In test laboratories, we have about 265. For quality management systems, we have 14. Of the 11 certification organizations, three are American, eight are Canadian. In test laboratories, we probably have 20 American of the 265.

Senator Hervieux-Payette: Are those American organizations operating in Canada?

Mr. McSweeney: Not necessarily. They can be operating in the United States.

The Chairman: Are any of that whole set owned by the federal government?

Mr. McSweeney: The Canadian General Standards Board, which writes standards and is a certification organization, contracts Test Laboratory to do its testing and quality management system.

The Chairman: It is part of Public Works?

Mr. McSweeney: Yes.

The Chairman: It would be by far the largest in its field in the country, is that correct?

Mr. McSweeney: Yes. It would compete equally with CSA, as far as standards development.

M. Main: Oui. J'ai parlé plus tôt de l'accord relatif aux obstacles techniques au commerce, qui relève de l'Organisation mondiale du commerce. C'est le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qui est responsable des négociations. Toutefois, le Conseil des normes est appelé à fournir des conseils sur les questions relatives à la normalisation qui sont abordées dans le cadre de ces négociations, ou dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales.

Le président: Est-ce que l'application des normes relève entièrement des provinces?

M. Main: J'ai parlé des normes de sécurité en matière d'électricité. Les normes peuvent être incluses dans les règlements que le gouvernement fédéral applique, par exemple, aux gilets de sauvetage. C'est la Garde côtière qui serait chargée d'appliquer les règlements relatifs aux gilets de sauvetage. Il existe des normes pour ces gilets. Les règlements préciseraient que ces normes doivent être respectées. Je crois que c'est l'Office des normes générales du Canada qui établit ces normes.

Le président: Donc, en fait, vous n'avez pas vraiment de pouvoir d'intervention. Tout est fonction du secteur dans lequel se trouve le produit?

M. Main: Oui, et de l'organisme de réglementation qui en est responsable. On ne saurait trop insister sur le fait que le Conseil canadien des normes est chargé d'administrer un système de normalisation volontaire. Les gouvernements se servent des normes pour établir des règlements. C'est plus simple. C'est plus facile pour les entreprises de se conformer à ces règlements parce qu'elles ont participé à l'élaboration des normes. Toutefois, ils demeurent responsables de l'application des règlements.

La sénatrice Hervieux-Payette: Combien d'organismes sont accrédités?

M. McSweeney: Il y a cinq organismes de normalisation, 11 organismes d'accréditation, et environ 265 laboratoires d'essai. Il y a 14 organismes qui sont responsables des normes de gestion de la qualité. Sur les 11 organismes d'accréditation, trois sont américains, huit sont canadiens. Pour ce qui est des laboratoires d'essai, sur les 265, à peu près 20 sont américains.

La sénatrice Hervieux-Payette: Est-ce que ces organismes américains sont implantés au Canada?

M. McSweeney: Pas nécessairement. Ils peuvent se trouver aux États-Unis.

Le président: Le gouvernement fédéral exerce un contrôle sur combien d'entre eux?

M. McSweeney: L'Office des normes générales du Canada, qui élabore des normes et qui tient lieu d'organisme d'accréditation, octroie des contrats aux laboratoires pour qu'ils effectuent des essais et des vérifications de gestion de la qualité.

Le président: Il relève de Travaux publics?

M. McSweeney: Oui.

Le président: Donc, il constitue de loin le bureau le plus important qui oeuvre dans ce domaine au Canada, n'est-ce pas?

M. McSweeney: Oui. Il fait concurrence au Conseil canadien des normes dans le domaine de la normalisation.

Mr. Main: However, the CSA is a larger organization.

Senator St. Germain: You made reference to the provincial representation on the board. I am not really concerned about the provinces; they will bicker and fight and never be happy anyway. I am more concerned about industry representation. How will the change from approximately 50 members to 11 impact industry? Will that give a balanced and adequate representation to the diverse businesses in the country?

Mr. Main: We think it will. We did study the numbers. Frankly, to try to make sure everyone is covered, we would have had to increase rather than decrease the number of members on the council, and we already felt we had a problem with such a large number because there was not necessarily an awful lot of attention being paid by many of the individual members to standards council issues. The effective running of the operation was being done more by an executive committee of council than by the broader council. As I said earlier, with 50-odd people in a room, it is difficult to carry on a detailed, complex policy discussion. The appointment process will involve a serious effort to have people from a good variety of sectors on the board, people with sufficient background, experience and standing in their respective communities to be bringing more than just their own individual views to the table.

Senator St. Germain: Has the European Union gone to one standard right across the board? If it has, are we working towards that type of system with our NAFTA partners-as opposed to trying to establish our own system?

Mr. McSweeney: In Europe, each member body develops its own standards, much as we do in Canada, but there is an organization called CEN, which is the European standards organization. For electrical products, which is separate, the organization is called CENELEC. They are developing standards for the European Union, but they have a very close cooperation with the ISO, the International Organization for Standardization, and the IEC, the International Electrotechnical Commission, which develop all electrical standards. We are doing the same thing in Canada. We are working sector by sector. For example, in the electrical sector, we work very closely in an organization called CANENA, which is Canada, the United States and Mexico, through which we are not only trying to write regional standards but trying to harmonize our standards and adopt international standards within Canada. Everyone is working toward the same goal: one standard, one test, and ultimately one mark.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen, for coming. Senators, can I have a motion to report the bill back without amendment?

Senator Meighen: So moved.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Mr. Main: Mais le CCN est un organisme plus vaste.

Le sénateur St. Germain: Vous avez parlé des représentants provinciaux qui siègent au conseil. Je ne me préoccupe pas vraiment des provinces. De toute façon, elles ne sont jamais satisfaites. Ce qui m'intéresse surtout, ce sont les représentants de l'industrie. Quel impact est-ce que le fait de ramener le nombre de représentants de 50 à 11 aura-t-il sur l'industrie? Est-ce que les diverses entreprises au Canada bénéficieront d'une représentation équilibrée et adéquate au sein du conseil?

M. Main: Nous le croyons, oui. Nous avons analysé les chiffres. En toute sincérité, si nous avions voulu faire en sorte que tout le monde soit représenté, il aurait fallu accroître, et non diminuer, le nombre de membres au sein du conseil. Nous estimions avoir déjà suffisamment de problèmes avec le conseil existant, parce que bon nombre des membres ne portaient pas beaucoup d'attention aux questions qui intéressaient le conseil des normes. C'était plutôt le comité exécutif, et non l'ensemble des membres du conseil, qui s'occupait de tout. Comme je l'ai dit plus tôt, lorsqu'on a une cinquantaine de personnes dans une pièce, il est difficile de discuter en profondeur de questions de principe complexes. Le processus de nomination nous obligera à trouver des personnes qui oeuvrent dans divers secteurs, des personnes qui ont suffisamment de connaissances et d'expérience dans le domaine de la normalisation, des personnes qui sont respectées au sein de leur collectivité et qui ne se contenteront pas tout simplement d'exposer leur propre point de vue à la table de discussion.

Le sénateur St. Germain: Est-ce que l'Union européenne applique une seule norme? Si oui, est-ce que nous essayons d'établir le même genre de système avec nos partenaires de l'ALÉNA?

M. McSweeney: En Europe, chaque pays membre élabore ses propres normes, comme nous le faisons au Canada, mais il y a un organisme qui porte le nom de Centre européen des normes. Il y a un organisme de normalisation distinct pour les appareils électriques, soit le comité européen de normalisation électrotechnique. L'Union européenne est en train d'élaborer des normes, mais elle travaille en étroite collaboration avec l'ISO, l'Organisation internationale de normalisation, et la CEL, la Commission électronique internationale, qui élabore toutes les normes de sécurité en matière d'électricité. Nous faisons la même chose au Canada. Nous procédons de secteur en secteur. Par exemple, dans le secteur de l'électricité, nous travaillons en étroite collaboration avec un organisme appelé CANENA, qui regroupe des représentants du Canada, des États-Unis et du Mexique, par l'entremise duquel nous essayons non seulement d'établir des normes régionales, mais aussi d'harmoniser nos normes et de faire appliquer les normes internationales au Canada. Tout le monde travaille en vue d'atteindre le même objectif: une seule norme, un seul test et une seule marque.

Le président: Merci beaucoup, messieurs, pour votre exposé.

Quelqu'un veut-il proposer que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement?

Le sénateur Meighen: Je le propose.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Des voix: Oui.

Le président: La motion est adoptée.

La séance est levée.

CORPORATE GOVERNANCE

Report of the Standing Senate Committee
on
Banking, Trade and Commerce

Chairman

The Honourable Michael Kirby

Deputy Chairman

The Honourable W. David Angus

August 1996

Ce rapport est disponible en français.

Erratum: In Issue No. 5 of the proceedings of the Task Force on Corporate Governance, on page 132, Mr. John F. Fraser's title should read "Director of several companies".

MEMBERSHIP

The Honourable Michael Kirby, *Chairman*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

- | | |
|---|--------------------------------------|
| Austin, Jack, P.C. | * Lynch-Staunton (or Berntson, Eric) |
| * Fairbairn, Joyce, P.C. (or Graham, Alasdair B.) | Meighen, Michael Arthur |
| Hervieux-Payette, Céline, P.C. | Perrault, Raymond, P.C. |
| Kelleher, James F., P.C. | St. Germain, Gerry, P.C. |
| Kenny, Colin | Simard, Jean-Maurice |
| Kolber, E. Leo | Stewart, John B. |

**Ex Officio Members*

Note: The Honourable Senators Bacon, Buchanan, Hays, Oliver and Stratton served on the Task Force on Corporate Governance or were present at meetings at various stages during the course of this study.

Staff from the Research Branch of the Library of Parliament:

Mr. Gerald Goldstein, Chief, Economics Division; and
Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division

Staff from the Committees and Private Legislation Directorate:

Mr. Michel Patrice, Legislative Clerk; and
Ms. Lise Bouchard, Administrative Assistant.

Paul Benoit

Clerk of the Committee

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 21, 1996:

"The Honourable Senator Graham, on behalf of Senator Kirby, moved:

THAT, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the present state of the financial system in Canada;

THAT the papers and evidence received and taken on the subject during the First Session of the Thirty-Fifth Parliament and any other relevant Parliamentary papers and evidence on the said subject be referred to the Committee;

THAT the Committee be empowered to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

THAT the Committee submit its final report no later than December 12, 1996.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 28, 1996:

"The Honourable Senator St. Germain, on behalf of Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator MacDonald (Halifax), moved:

THAT the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which was authorized by the Senate on March 21, 1996 to examine the present state of the financial system in Canada, be permitted, notwithstanding usual practices, to deposit a report on the said subject with the Clerk of the Senate, if the Senate is not sitting, and that the said report shall thereupon be deemed to have been tabled in the Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted."

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	1
OVERVIEW.....	3
A. Mandatory Review of the CBCA	4
B. The Use of Regulations	4
C. Harmonization	5
D. Qualifications of Directors.....	6
CHAPTER 1 - DIRECTORS' LIABILITY	7
INTRODUCTION	7
FIDUCIARY DUTY	7
STANDARD OF CARE	9
DIRECTORS' STATUTORY LIABILITIES.....	10
A. Background	10
B. Directors' Liability under the CBCA	14
C. Defence Mechanisms	15
1. Good Faith Reliance Defence	15
2. Due Diligence Defence.....	15
REVIEW OF DIRECTORS' LIABILITY LEGISLATION	18
LIABILITY CAP.....	21
LIABILITY OF MANAGEMENT.....	24
DIRECTORS' LIABILITY FOR WAGES	26
A. Background	26
B. Wage Liability under the <i>Bankruptcy and Insolvency Act</i>	29
1. Wage-earner Protection Scheme.....	29
2. Super-priority.....	30
C. Views of the Committee	30

CHAPTER 2 - THE PROS AND CONS OF A NON-EXECUTIVE CHAIRMAN	32
CHAPTER 3 - RESIDENCY REQUIREMENTS FOR DIRECTORS	40
INTRODUCTION	40
BACKGROUND	40
VIEWS EXPRESSED BY WITNESSES.....	42
VIEWS OF THE COMMITTEE	44
CHAPTER 4 - INSIDER TRADING	45
THE INTERPLAY BETWEEN CORPORATE LAW AND SECURITIES LAW	45
THE REGULATION OF INSIDER TRADING.....	47
A. Background	47
B. Insider Trading under the <i>Canada Business Corporations Act</i>	49
1. Requirement to File Reports	50
2. Prohibition against Speculative Trading.....	50
3. Civil Liability	50
C. Insider Trading Under Provincial Legislation	50
AMENDING THE CBCA REQUIREMENTS	51
A. Eliminating All CBCA Insider Trading Requirements.....	51
B. Eliminating the Insider Reporting Provision of the CBCA	52
MODERNIZING THE CBCA INSIDER REPORTING REQUIREMENTS.....	55
CHAPTER 5 - SHAREHOLDER COMMUNICATION AND PROXY SOLICITATION RULES	57
INTRODUCTION	57
COMMUNICATIONS BETWEEN CORPORATIONS AND SHAREHOLDERS	58
A. Background	58
B. The Nominee System	58
C. The Depository System	59
D. National Policy 41	59
AMENDMENTS TO THE CBCA	59

COMMUNICATIONS AMONG SHAREHOLDERS.....	62
A. Introduction.....	62
B. Views of the Witnesses.....	63
 CHAPTER 6 - TAKE-OVER BIDS AND GOING-PRIVATE TRANSACTIONS	68
INTRODUCTION	68
TAKE-OVER BID THRESHOLD	69
EXTENDING THE MINIMUM BID PERIOD	70
A. Background	70
B. Defensive Mechanisms – Poison Pills.....	71
GOING-PRIVATE TRANSACTIONS.....	74
A. Introduction	74
B. Views of the Witnesses.....	75
 CHAPTER 7 - CORPORATE GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL INVESTORS	77
INSTITUTIONAL INVESTORS.....	77
A. Background	77
B. Views Presented to the Committee.....	80
C. Views of the Committee	88
CANADA’S FOREIGN PROPERTY RULE	88
A. Background	88
B. Views of Witnesses Before the Committee.....	89
C. Views of the Committee	90
 APPENDICES	92
APPENDIX 1: NEWS RELEASE	93
APPENDIX 2: MINISTER’S LETTER.....	100
APPENDIX 3: DIRECTORS’ LIABILITY UNDER SELECTED FEDERAL AND PROVINCIAL STATUTES	103
APPENDIX 4: LARGEST CANADIAN FUNDS/POOLS.....	121
APPENDIX 5: WITNESSES	122

LIST OF RECOMMENDATIONS

INTRODUCTION

1. The Committee strongly recommends that a study be undertaken of the principles of corporate governance as they relate to Crown corporations. It is the view of the Committee that the general principles of corporate governance should apply to Crown corporations.
2. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to provide that the Act will be repealed within ten years unless reviewed and reenacted by a Parliament.
3. The Committee recommends that, subject to adequate safeguards, a number of technical and mechanical details that are currently part of the *Canada Business Corporations Act* be moved to the regulations under the Act and that the use of regulations to effect changes to the Act be broadened.
4. The Committee recommends that regulations made under the *Canada Business Corporations Act* be tabled in Parliament and that such regulations not take effect until thirty days after such regulations have been tabled.
5. The Committee recommends that the federal government consider incorporating by reference into the *Canada Business Corporations Act* provincial laws that overlap with provisions of the CBCA.
6. The Committee views the issue of director competency as a critical one and enthusiastically encourages educational initiatives designed to broaden and enrich the pool of directors, and potential directors, in Canada.

DIRECTORS' LIABILITY

7. The Committee recommends that subsection 123(4) of the *Canada Business Corporations Act* be amended to provide corporate directors with a due diligence defence. Directors would not be liable for wrongful payments by the corporation (s. 118), unpaid wages (s. 119) and breaches of duty (s. 122) where they exercised the degree of care, diligence and skill that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances to prevent the wrongful act.

8. The Committee recommends that reliance in good faith on financial statements, on the reports of experts and on information presented by officers and professionals be included as an element of the due diligence defence.
9. The Committee recommends that before enacting any new directors' liability provisions, the federal government clearly demonstrate that the provisions will have a positive impact on corporate conduct and will advance the purpose of the legislation in which it is contained.
10. The Committee recommends that the federal government review all federal legislation imposing personal liability on directors with a view to determining whether such liability has an impact on corporate conduct and advances the purposes of the legislation.
11. The Committee recommends that the federal government ensure that all federal laws that impose liability on directors provide directors with an effective due diligence defence.
12. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to include a due diligence defence that would apply to all federal statutes that impose liability on corporate directors, except where such statutes provide for a due diligence defence that is identical to or substantially the same as the defence established under the *Canada Business Corporations Act*.
13. The Committee recommends that there be no cap on directors' liability.
14. The Committee recommends that section 119 of the *Canada Business Corporations Act* be repealed and that the federal government focus its attention on measures in the *Bankruptcy and Insolvency Act* to cover employees' unpaid wages.

THE PROS AND CONS OF A NON-EXECUTIVE CHAIRMAN

15. The Committee strongly recommends that publicly traded CBCA corporations separate the positions of chairman of the board and chief executive officer. The Committee does not, however, recommend that the separation of these positions be enshrined in the CBCA.

RESIDENCY REQUIREMENTS FOR DIRECTORS

16. The Committee recommends that the existing CBCA residency requirement for the board of directors be maintained, but that it be eliminated for board committees.

INSIDER TRADING

17. The Committee recommends that the insider trading reporting provisions of the *Canada Business Corporation Act* be retained and modernized and duplicate filings be eliminated to the extent possible through exemption orders.
18. The Committee recommends that the time given for insiders to report trades, or declare that they have become insiders be decreased to within 10 days of their becoming an insider or making a trade.
19. The Committee recommends that the time period for persons to declare that they have become insiders or to report trades be prescribed by regulation rather than in the CBCA itself. This would make it easier to update and to harmonize federal time frames with those of the provinces.

SHAREHOLDER COMMUNICATION AND PROXY SOLICITATION RULES

20. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to require registrants to furnish to issuers, upon request, and within a fixed period of time, a list of all beneficial shareholders. This list could be used to communicate directly with non-registered shareholders in respect of matters relating to the business and affairs of a corporation. Intermediaries would be permitted to withhold the names and addresses of beneficial shareholders who have requested in writing that their names not be given to issuers.
21. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to encourage and facilitate communications among shareholders.

TAKE-OVER BIDS AND GOING-PRIVATE TRANSACTIONS

22. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* take-over bid threshold of 10% be increased to 20%.
23. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to extend the minimum bid period for a take-over bid to 45 days.
24. The Committee recommends that the minimum bid period be prescribed by regulation.
25. The Committee recommends that there be no changes to the *Canada Business Corporations Act* in relation to going-private transactions.

CORPORATE GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL INVESTORS

26. The Committee recommends that the government assemble a database that will permit analysis of the role of institutional investors in markets in general, and in matters of corporate governance, in particular, within the next few years.
27. The Committee recommends that the government undertake a study of the foreign property rule on Canadian capital markets, with a view to phasing out this restriction in the near term.

BACKGROUND

On August 21, 1995, Industry Minister John Manley asked the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to hold hearings with senior business people and investors on a number of broad strategic policy issues related to modernizing the *Canada Business Corporations Act* (CBCA). The Committee held such hearings in February 1996, in five cities, receiving submissions and hearing from 59 witnesses, members of Canada's corporate community who came forward voluntarily upon invitation from the Committee.

The CBCA was enacted in 1975 to revise and reform the law applicable to federal business corporations. The last significant amendments were made in 1978.

In 1994, Parliament approved Bill C-12, the first phase of amendments to the Act. These amendments were of a technical nature.

Bill C-12 also required the Minister of Industry to submit recommendations on further more substantive changes to the law to Parliament by June 1997. The Senate Banking Committee hearings and the report, based on these hearings, are a primary part of the process which will lead to the second phase of amendments to the CBCA.

The issues which were identified for discussion with stakeholders during phase II include :

- the liability of corporate directors, corporate auditors and others associated with a corporation;
- shareholder communications, both between a corporation and its shareholders and also among shareholders;
- citizenship and residency requirements currently imposed on boards of directors and on board committees;
- financial assistance granted by the corporation to directors, officers, shareholders and others;
- insider trading rules; and
- rules governing takeover bids.

A Backgrounder put out by Industry Canada (Appendix 1) listed a number of specific questions, the answers to which will shape the phase II amendments to the CBCA. This backgrounder notes the specific role of the Senate Banking Committee in the CBCA review process.

Finally, the Minister suggested that the Committee also look into the issue of auditors' liability (Appendix 2). The Committee felt this was really a stand-alone issue that merited a separate study. It became clear, from the views expressed at the hearings, that the issue of joint and several liability, affecting all professional advisors, warrants further investigation. The Committee will hold such a set of hearings shortly. During those hearings, recent developments in this area in Australia, the United Kingdom, and the United States will be reviewed.

In the United Kingdom, for example, the Law Commission recently undertook a feasibility study of whether the present system of joint and several liability ought to be replaced by a system of proportionate liability. In its recently published consultation paper, the Commission stated that no change was called for. "The present law of joint and several liability, combined with extensive rights of contribution against defendants, is roughly fair ... a move to proportionate liability would merely replace harshness to defendants by unfairness to plaintiffs."⁽¹⁾

In the United States, in 1995, Congress enacted into law a securities statute which retains joint and several liability only for perpetrating or knowing of securities fraud. Otherwise a proportionate liability scheme is introduced for those co-defendants that are found to be less culpable. At the state level, ten states have abandoned joint and several liability. A number of others have adopted proportionate liability generally, but with exceptions.

In Australia, the final report of an inquiry into the law of joint and several liability (initiated by the federal government and the government of New South Wales) was publicly released in February of 1995. The key recommendation was that the existing system of joint and several liability be replaced by liability which is proportionate to each defendant's degree of fault.

During the course of the hearings, two other issues arose which the Committee felt were of sufficient importance that separate chapters were warranted to deal with them. These include: the pros and cons of a nonexecutive chairman and the role of institutional investors in corporate governance (including the foreign property rule).

The report of the Committee contains a number of specific recommendations, each of which appears under the relevant chapter herein. However, the Committee made general recommendations which can appropriately be set forth in the introduction. The first of these is:

1. The Committee strongly recommends that a study be undertaken of the principles of corporate governance as they relate to Crown corporations. It is the view of the Committee that the general principles of corporate governance should apply to Crown corporations.

OVERVIEW

The 1970s and 1980s ushered in widespread reform of Canadian corporate statutes. Perhaps the most significant change took place in 1975 with the enactment of the *Canada Business Corporations Act*. Developed from a comprehensive report,⁽²⁾ the CBCA was:

(1) "Law Commission Overhauls the Issue of Joint and Several Liability," *Insurance Day*, 15 May 1996, p. 8.

(2) Robert W. V. Dickerson, John L. Howard and Leon Getz, *Proposals for a New Business Corporations Law for Canada*, Information Canada, 1971.

... a synthesis of the best of what we could derive from the laws of the commonwealth and from the state laws in the United States and Canada
....⁽³⁾

The CBCA ... was conceived as a public policy instrument to establish a model for other corporation laws across Canada, both to get more uniformity for simpler administration and better administration even within the corporations themselves and also to have a Canadian corporation.⁽⁴⁾

In fact, the CBCA did become a model law, as statutes similar to it were passed in provinces such as Manitoba, Saskatchewan, Alberta, New Brunswick, Ontario and Newfoundland.⁽⁵⁾

The Canadian business and legal environment has changed considerably since 1975. The CBCA, however, has not kept pace with these changes. Aside from technical amendments passed in 1994 (Bill C-12), the CBCA has changed little since it was enacted.

Composed of ten large Canadian public companies, the Coalition for CBCA Reform, identified four principles that it determined were fundamental to a contemporary federal business corporations statute:

- flexibility
- efficiency
- certainty
- balance.

The Committee agrees that changes to the CBCA should be guided by these principles.

In making our recommendations, the Committee has sought to ensure that a revised CBCA would be able to keep pace with developments in corporate practice, corporate governance and the marketplace. A number of suggestions have been made as to how the CBCA could be updated and improved on a regular basis. These include: mandatory periodic review and revision of the Act; broadening the use of regulations; and incorporating by reference into the CBCA relevant provincial laws. These suggestions will be examined below.

(3) Senate of Canada, *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:55, (Mr. John Howard).

(4) *Ibid.*, 1:83.

(5) Bruce L. Welling, *Corporate Law in Canada*, Second Edition, Butterworths, 1991, p. 51.

A. Mandatory Review of the CBCA

The Committee strongly believes that periodic reviews have particular relevance for market framework legislation such as the CBCA. It is not uncommon for statutes to require a committee of Parliament to review their provisions and operation after a certain period of time. Statutes, such as the *Bank Act*, on the other hand, contain a “sunset” provision which states that banks will cease to carry on business after a specified period of time. In order to ensure that banks will continue to operate, Parliament must periodically enact new banking legislation.

The Committee notes, however, that there are no statutory mechanisms to require the continuing review and revision of the CBCA. It is the Committee’s view that the CBCA should contain a “sunset” provision. Such a provision would ensure that the CBCA would be regularly scrutinized and updated.

2. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to provide that the Act will be repealed within ten years unless reviewed and reenacted by a Parliament.

B. The Use of Regulations

The Coalition had this to say about the contents of the CBCA and the kinds of things that would be better dealt with in regulations:

The Act should address those elements of corporate governance that should be embedded in statute and changed only when there is sufficient cause and consensus to warrant amendment by Parliament. However, the Act could leave to the regulations many of the details and mechanics that are in the current statute....⁽⁶⁾

The Committee favours the broader use of regulations to continue the process of modernizing and harmonizing the CBCA with provincial corporate and securities laws. Indeed, the Committee has already made specific recommendations that call for certain changes to the CBCA to be prescribed in regulations rather than in the CBCA itself.

Using regulations to effect changes to the CBCA, however, must be subject to certain safeguards to ensure that there is adequate consultation with interested parties and that the role of Parliament in the legislative process is not diminished. The Committee would not support the widespread use of regulations unless such safeguards were in place.

3. The Committee recommends that, subject to adequate safeguards, a number of technical and mechanical details that are currently part of the *Canada Business Corporations Act* be moved to the regulations under the Act and that the use of regulations to effect changes to the Act be broadened.

(6) Coalition for CBCA Reform, *Reforming the Canada Business Corporations Act Statement of Principles*, p.

4. The Committee recommends that regulations made under the *Canada Business Corporations Act* be tabled in Parliament and that such regulations not take effect until thirty days after such regulations have been tabled.

C. Harmonization

The Committee recognizes that there is a considerable degree of overlap and duplication between certain provisions of the CBCA and those of provincial securities laws. This is particularly evident in the areas of insider trading and take-over bids.

This overlap and duplication can place a significant regulatory burden on individuals and corporations that are required to comply with the CBCA as well as the laws of several provinces.

The Committee urges the federal government to make a concerted effort to harmonize the federal and provincial requirements in these and other areas where overlap and duplication exist. This could be accomplished through the use of common language and definitions, the development of electronic filing and the use of orders that would exempt from the CBCA filing requirements similar reports that are required to be filed under provincial legislation.

More fundamentally, the Coalition suggested that the CBCA could incorporate by reference overlapping provincial laws.⁽⁷⁾ Incorporation by reference is sometimes used when one legislative jurisdiction wishes to enact the same law as another jurisdiction. This technique allows both the current and future law of one jurisdiction to become the law of the incorporating jurisdiction.

As was noted before the Committee:

The CBCA will be a model for other corporate laws and they are likely to adopt any flexibility and harmonization methods promulgated under the CBCA. Thus, future innovation at the federal level will also be capable of being constantly incorporated at the provincial level. Harmonization of and with similar and overlapping laws is cost effective and time efficient. It can provide certainty, for example, if you are allowed to follow the recognized home jurisdiction rules rather than the similar but not identical rules that live in the CBCA...⁽⁸⁾

The Committee acknowledges that incorporation by reference is a viable technique for promoting the harmonization and modernization of the CBCA.

5. The Committee recommends that the federal government consider incorporating by reference into the *Canada Business Corporations Act* provincial laws that overlap with provisions of the CBCA.

(7) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:82, (Mr. John Howard).

(8) *Ibid.*, 1:69, (Ms. Rhonda Grant).

D. Qualifications of Directors

The focus of the testimony before the Committee was, of course, on issues directly related to the process of corporate governance in general, and to provisions of the *Canada Business Corporations Act* in particular. The Committee notes, however, that an assumption of company director competence and understanding of the full responsibility of the job of directors permeates the testimony.

Witnesses talked about the serious responsibilities placed on directors in the existing environment, and about the relationship between these responsibilities and provisions of the *Canada Business Corporations Act*. Implicit in the discussion of many, explicit in that of others, was that directors must bring to the board a high level of skill if they are to provide the kind of advice and monitoring that are part of the obligations of a corporate director and that will ensure that Canadian companies are able to prosper in today's competitive global market place.

A number of witnesses, Sir Graham Day in particular, directly addressed the challenge of assembling a board given the skills and competencies of individuals, and the level of specific training which new directors have for their new job.

While there is no formal certification or institutional "stamp of approval" that an individual can obtain to say that he or she is ready for a board position, most directors do have some directly relevant board of directors skills as a result of their occupations - law and accounting, for example. In general, however, experience in the workplace has provided the basic background for those who are newly appointed to the position of director.

The Committee heard, from a number of witnesses, that companies are now addressing the training of new board members in a more formal manner than they did in the past. Structured processes involving material provided to the new director, seminars and meetings with officials of the company, are becoming more common.

Sir Graham Day suggested that in addition to such company-specific programs, more formal educational and training programs could be offered in a variety of locations and ways (classroom, electronic media) with the involvement of companies and institutions of higher education. Programs could be designed for new directors; refresher courses could be developed for those with more experience. The key point, however, is that there is considerable room for innovation in this area.

6. **The Committee views the issue of director competency as a critical one and enthusiastically encourages educational initiatives designed to broaden and enrich the pool of directors (as well as potential directors) in Canada.**

INTRODUCTION

A critical issue for corporate governance and for the Committee is directors' liability. The Committee was told that excessive liabilities can have a negative impact on the competitiveness of Canadian corporations if they serve to limit the number of qualified people who are willing to serve on corporate boards or cause valuable board members to resign when corporations most need their expertise.

Balanced against this is the need for accountability. Industry Canada's Directors' Liability Discussion Paper points out that "inadequate accountability can lead to harm to other parties and the environment, result in a serious misallocation of resources and impact negatively on Canadian prosperity. Corporate liability, including directors' liability, is an important and effective compliance and risk-allocation mechanism".⁽⁹⁾

The *Canada Business Corporations Act* (CBCA) and the various provincial corporate laws statutes impose statutory liabilities on directors of corporations. In addition, directors can be liable to the corporation for breach of their fiduciary and care duties. These duties and liabilities will be explored more fully in this chapter.

FIDUCIARY DUTY

A "fiduciary duty" is sometimes imposed upon individuals who are in a position to subject others to a risk of loss. Both the common law and the Civil Code of Quebec impose fiduciary duties on directors of corporations. One of the principal fiduciary duties of a director is to disclose and/or to avoid conflict of interest situations.⁽¹⁰⁾

(9) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act, Discussion Paper, Directors' Liability*, November 1995, p. 1 ("Directors' Liability Discussion Paper").

(10) *Ibid.*, p. 4.

Under paragraph 122(1)(a) of the CBCA, every director and officer of a corporation in exercising his or her powers and in discharging his or her duties, shall "act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation." This provision essentially codifies the common law in this area. The corporate laws of most of the provinces provide for a statutory duty of care which is either identical or substantially similar to it.⁽¹¹⁾

The requirement that directors act honestly and in good faith and in the best interests of the corporation aims to ensure that directors will not place themselves in a position where their duty to act in the best interests of the corporation conflicts with their personal interests. This is a strict standard of behaviour which requires directors to set aside their own interests in favour of those of the corporation. Thus, directors owe their fiduciary duty to the corporation rather than to, other directors, employees, creditors or to society as a whole.⁽¹²⁾

The elements of the fiduciary duty have been aptly described in the following manner:

The fiduciary duty requires a director to be honest in his dealings with the other directors and with the corporation; not only must the director not actively mislead them, but also he or she should not conceal relevant or necessary information from them. He must not profit at the expense of the corporation, either by diverting opportunities or benefits from the corporation to himself, or by putting himself in a position of conflict. Any benefit that a director receives through his fiduciary position belongs to the corporation and he is accountable for it.⁽¹³⁾

The leading case in Canada on the question of directors' fiduciary duties is *Canadian Aero Service Limited v. O'Malley*.⁽¹⁴⁾ In this case, the Supreme Court of Canada stated that directors and senior officers of corporations stand "in a fiduciary relationship to [the corporation], which in its generality betokens loyalty, good faith and avoidance of a conflict of duty and self-interest."⁽¹⁵⁾ The Court also noted that "the general standards of loyalty, good faith and avoidance of conflict of duty and self-interest to which the conduct of a director or senior officer

(11) The corporations laws of Nova Scotia, Prince Edward Island and Quebec, however, do not contain a comparable provision. In the first two provinces the common law would apply, while in Quebec the corporations legislation incorporates the civil law requirements with respect to such duties.

(12) The Regulatory Consulting Group Inc., *Directors' Absolute Civil Liability Under Federal Legislation*, Final Report, August 10, 1994, p. 6.

(13) *Ibid.*, p. 7.

(14) [1974] S.C.R. 592.

(15) *Ibid.*, p. 606.

must conform, must be tested in each case by many factors which it would be reckless to attempt to enumerate exhaustively."⁽¹⁶⁾

The fiduciary principle applies, *inter alia*, in situations where a director is involved in a material contract with the corporation or where he or she has a significant interest in an entity that is a party to a contract with the corporation. These situations are now dealt with in section 120 of the CBCA. This provision and similar provisions of provincial corporate legislation require directors to disclose the existence of their interest and to refrain from voting on any board of directors' resolution with respect to the contract.

STANDARD OF CARE

The second aspect of a director's duties is the duty of care. The standard for the duty of care, diligence and skill required of corporate directors is derived from the common law. A principal case in the area is *Re City Equitable Insurance Co. Ltd.*,⁽¹⁷⁾ the findings of which are aptly summarized by Professor Bruce Welling, in the text *Corporate Law in Canada* as follows:

(i) *a director need not exhibit a greater degree of skill than may reasonably be expected from a person of his knowledge and experience;*

(ii) *a director is not liable for errors in business judgment, as his primary function is to use his own particular talents in advocating corporate risk taking; and*

(iii) *a director is not bound to give continuous attention to the affairs of the corporation. In the absence of grounds for suspicion he is fully justified in trusting corporate officials to be honest.*⁽¹⁸⁾

The standard has been codified in many corporate statutes and has been upgraded from a subjective to an objective standard⁽¹⁹⁾ Paragraph 122(1)(b) of the CBCA provides a statutory duty of care that requires directors to "exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances" when

(16) *Ibid.*, p. 620.

(17) [1924] All E.R. Rep., 485 (Eng., C.A.).

¹⁸ Underlining added.

(18) Welling, (1991), p. 330.

(19) Dickerson, Howard, Getz, *Proposals for a New Business Corporation Law for Canada*, 1971, Vol.1, p. 83.

exercising their powers and discharging their duties. Again, most provincial corporate statutes contain an identical or substantially similar provision.⁽²⁰⁾

There is no definitive answer as to what actions on the part of directors constitute the conduct of a reasonably prudent person; much will depend on the circumstances of a particular situation.

The duty of care is not as strict as the fiduciary duty. This acknowledges that there are varying degrees of risk involved in corporate decision-making and that directors should not be penalized for making a wrong decision. Thus, if the directors acted properly in reaching a decision, looked at the necessary information, asked the appropriate questions and gave due consideration to a course of action, the courts will be reluctant to question the decision, even if it turns out to have been unsound from a business point of view.

DIRECTORS' STATUTORY LIABILITIES

A. Background

As mentioned earlier, the CBCA and various provincial corporate statutes impose statutory liabilities on directors of corporations. In addition, directors face potential liability under federal and provincial statutes for environmental offences, wages, source deductions from payrolls, GST remittances and retail sales tax, to name but a few areas. It has been suggested to the Committee that there are between 100 and 200 statutes in Canada that impose liability on directors. (Some of these statutes are referred to in Appendix 3).

Among the federal statutes that impose personal liability on directors are the *Atomic Energy Control Act*,⁽²¹⁾ *Canadian Environmental Protection Act*,⁽²²⁾ *Fisheries Act*,⁽²³⁾ *Canada Business Corporations Act*,⁽²⁴⁾ *Bankruptcy and Insolvency Act*,⁽²⁵⁾ *Excise Tax Act*,⁽²⁶⁾ *Canada Labour Code*,⁽²⁷⁾ *Competition Act*,⁽²⁸⁾ *Canada Pension Plan*,⁽²⁹⁾ *Unemployment*

(20) In Nova Scotia and Prince Edward Island the common law test continues to apply. In Quebec, the Civil Code imposes a similar standard.

(21) R.S.C. 1985, Chap. A-16.

(22) R.S.C. 1985, Chap. 16 (4th Supp.), as amended.

(23) R.S.C. 1985, Chap. F-14, as amended.

(24) R.S.C. 1985, Chap. C-44, as amended.

(25) R.S.C. 1985, Chap. B-3, as amended.

(26) R.S.C. 1985, Chap. E-15, as amended.

(27) R.S.C. 1985, Chap. L-2, as amended.

(28) R.S.C. 1985, Chap. C-34, as amended.

(29) R.S.C. 1985, Chap. C-8, as amended.

Insurance Act,⁽³⁰⁾ *Income Tax Act*,⁽³¹⁾ *Hazardous Products Act*,⁽³²⁾ *Hazardous Materials Information Review Act*⁽³³⁾ and *Transportation of Dangerous Goods Act, 1992*.⁽³⁴⁾

Both the number of offences and the cumulative amount of fines for which directors can be held personally liable are significant. In the environmental area alone, directors can face potential liability under a number of federal and provincial laws. For example, under section 122 of the *Canadian Environmental Protection Act* a director will be liable for an offence committed by a corporation where he or she "directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of the offence." The *Ontario Environmental Protection Act*, on the other hand, provides that directors who fail to take all reasonable care to prevent a corporation from causing or permitting the discharge of a substance contrary to the Act are guilty of an offence. Penalties under these statutes include fines of several thousand dollars as well as imprisonment. These general environmental laws are bolstered by other statutes covering specific concerns such as pesticides, water pollution and mining, which also impose liability on directors for corporate acts.

Industry Canada's Directors' Liability Discussion Paper observes that:

The theory behind directors' civil liability is that the risk of being found liable will make directors more attentive to their legal obligations to manage the corporation. It is felt that this will prompt directors to become proactive in monitoring corporate compliance with the statutory requirements. It is expected that as a result they will ensure that preventative or control measures are implemented by the corporation to increase the probability of compliance and that (where appropriate) remedial measures will be implemented to mitigate and correct the consequences of non-compliance.⁽³⁵⁾

There are essentially two forms of directors' liability: direct liability and indirect liability. Direct liability applies to situations where a law requires a director to do something (such as file a report or maintain certain records) or to refrain from doing something. Indirect liability provisions in statutes make directors liable for a corporation's failure to comply with the law.⁽³⁶⁾

(30) R.S.C. 1985, Chap. U-1, as amended.

(31) R.S.C. 1985, (5th Supp.) C.1, as amended.

(32) R.S.C. 1985, Chap. H-3, as amended.

(33) R.S.C. 1985, c. 24, (3rd Supp.), as amended.

(34) S.C. 1992, C.34, as amended.

(35) Directors' Liability Discussion Paper, p. 24.

(36) Margot Priest, R. Mecredy-Williams, Barbara R. C. Doherty, James W. O'Reilly, *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, CCH Canadian Limited, 1995, p. 147.

The Hon. Donald Macdonald described four general categories of offences for which directors can be held liable in Canada.⁽³⁷⁾ The first are criminal or quasi-criminal offences. These are offences for which directors are punished for direct personal misconduct; an example is the violation of insider trading requirements.

The second relates to financial obligations where directors face personal liability for a corporation's failure to make certain monetary payments such as wages. Some of these offences impose absolute liability on directors.

Mr. Macdonald called the third category "public welfare obligations" – "regulatory" or "public welfare" statutes that impose liability on directors and officers as a means of encouraging good corporate citizenship. As he noted, normally directors will not be liable for such offences if they can demonstrate that they exercised reasonable care or "due diligence" to ensure that the corporation had complied with the legislative requirements.

The fourth category is the "knowledge-based" offence, for which a due diligence defence is available. As Mr. Macdonald noted: "these statutes generally provide for personal liability in the form of fines or imprisonment where a director or officer has 'directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in' the breach of the statute by a corporation."⁽³⁸⁾

During the past few years, the issue of directors' liability has received considerable attention. High-profile resignations from the boards of significant Canadian corporations because of concerns over personal liability for corporate debts brought the issue to the attention of the media and the public at large.⁽³⁹⁾ The finding of personal liability for environmental damage against two directors of Bata Industries Ltd. continued to keep the issue in the spotlight.⁽⁴⁰⁾

People began to refer to the phenomenon of "directors' chill" or "liability chill," the reluctance of qualified persons to become directors of corporations for fear of incurring significant personal liabilities. Concern was expressed about the potential loss of good directors and refusals to serve on corporate boards. One witness told the Committee that this so-called chill was affecting "the willingness of skilled and experienced members of the business and general community to serve as corporate directors,"⁽⁴¹⁾ and called for a policy on

(37) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:6-7, (Hon. Donald Macdonald).

(38) *Ibid.* p. 6:7.

(39) In 1992, the directors of Westar Mining, Canadian Airlines and Peoples Jewellers resigned over concerns about their liability.

(40) *R. v. Bata Industries Ltd.* (1992), 7 C.E.L.R. (N.S.) 245, affirmed (1993), 11 C.E.L.R. (N.S.) 208 (Ont. Gen. Div.).

(41) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:63, (Mr. D. Pekarsky).

directors' liability that would strike a fair and proper balance between the principle of directors' accountability to shareholders and their personal liability for corporate acts.⁽⁴²⁾

The impact of directors' chill on small corporations is of particular concern. New businesses often do not have staff with the training or background required to foresee or plan for potential legal exposures or the financing to be able to obtain adequate directors' and officers' insurance. Mr. Jan Peeters, President of Fonorola Inc., was of the view that the various liabilities imposed on corporate directors posed a significant impediment to attracting qualified directors to sit on the boards of small and medium-size corporations.⁽⁴³⁾

The 1994 Report of the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada (TSE Report) examined the issue of directors' liability. The TSE Report accepts "in general terms the principle that imposing personal liability on directors is an acceptable and effective technique for influencing corporate conduct."⁽⁴⁴⁾ Nonetheless, it raised questions about the impact of directors' liability and the lack of a global view of the exposure of individuals to personal liability.⁽⁴⁵⁾

Most witnesses who appeared before the Committee commented on the issue of directors' liability. Virtually all had concerns about the expansion of directors' liability over the past two decades and its collective impact on corporate governance and the conduct of business. The issue was summed up by Mr. L.R. Wilson, Chairman, President and Chief Executive Officer, BCE Inc. in the following manner:

In addressing directors' liability, we must ensure that capable men and women are encouraged to serve. Aside from large, well-financed, profitable, well-insured corporations, they should also be motivated to sit on the boards of other entities which need their assistance including corporations in financial difficulty or small entrepreneurial corporations whose success is essential to job creation and the economy of Canada.

The challenge ... is to achieve an appropriate balance. The most able individuals must be encouraged to act as directors, to support reasonable business risk-taking to further the interests of the corporation, and to be diligent in discharging their duties. At

(42) *Ibid.*, 1:64.

(43) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:29, (Mr. Jan Peeters).

(44) The Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, *Where Were the Directors?*, December 1994, p. 33, para. 5.53.

(45) *Ibid.*, p. 35, para. 5.60.

the same time, these same individuals should not be exposed to unreasonable potential personal potential risk.⁽⁴⁶⁾

The potential economic costs of directors' liability is a concern. Mr. Wilson highlighted its potential to constrain job creation if it made it difficult for businesses to attract highly qualified outside directors. Excessive risk aversion may also reduce innovation and adversely affect the competitiveness of Canadian businesses.⁽⁴⁷⁾

B. Directors' Liability under the CBCA

The Directors' Liability Discussion Paper notes that under the CBCA directors can be liable:

- for authorizing the issue of shares for a consideration other than money where the consideration received is less than the fair equivalent of the money the corporation should have received (s. 118(1));
- for certain amounts paid by a corporation, (for example, financial assistance, share redemptions, dividends, or commissions) when the corporation is not solvent (s. 118(2));
- for unpaid debts owed to employees such as accrued wages and vacation pay (s. 119);
- for improper insider trading⁽⁴⁸⁾ (s. 131); and
- under the oppression remedy⁽⁴⁹⁾ (s. 241).

The corporations laws of a number of provinces, including Alberta, Saskatchewan, Manitoba, and Ontario, impose the same or substantially similar liabilities on directors.

(46) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:63-64, (Mr. L.R. Wilson).

(47) *Directors' Absolute Civil Liability Under Federal Legislation*, Final Report, p. 68.

(48) Under the CBCA, improper insider trading involves corporate insiders such as directors who, in connection with transactions involving securities of the corporation, make use for their own benefit or advantage of confidential information that, if generally known, might reasonably be expected to affect materially the value of the securities.

(49) The oppression remedy allows a complainant to apply to the court for an order in respect of acts or omissions of a corporation or powers of corporate directors that are exercised in a manner that is oppressive or unfairly prejudicial to, or that unfairly disregard the interests of, any security holder, creditor, director or officer.

C. Defence Mechanisms

1. Good Faith Reliance Defence

The CBCA allows directors to raise a "good faith" defence to many of the liabilities to which they are subject under the Act. Under subsection 123(4), a director is not liable for improper share issuances or payments (s. 118), unpaid wages (s. 119), or breach of fiduciary duty and the duty of care (s. 122) if he or she has relied in good faith upon.

(i) financial statements represented to him or her by an officer or the auditor to reflect fairly the financial condition of the corporation; or

(ii) a report of a lawyer, accountant, engineer, appraiser or other person whose profession lends credibility to a statement made by him or her.

The Directors' Liability Discussion Paper has this to say about the good faith reliance defence:

The good faith reliance defence is deficient in the limited nature of the circumstances in which it can be used to exonerate a director. The good faith reliance defence allows directors to point to a reliable source of information as justification for their actions, but it does not permit them, in the absence of that specific justification, to show that they acted reasonably under the circumstances.⁽⁵⁰⁾

2. Due Diligence Defence

It has been suggested that the CBCA's good faith reliance defence be replaced by a due diligence defence for directors. Indeed, the recent report of the Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada recommended that legislation which imposes liability on directors should ensure that directors are provided with an effective due diligence defence.⁽⁵¹⁾ According to the Report:

The existence of a due diligence defence will motivate a board to establish a system within a corporation to ensure that the

(50) Directors' Liability Discussion Paper, p. 23.

(51) The Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, December 1994, p. 36, para. 5.62.

corporate conduct which is the concern of the relevant law does not occur. The existence of the system is no guarantee that the conduct will not occur but the system should substantially reduce the risk.⁽⁵²⁾

The Directors' Liability Discussion Paper describes due diligence in the following manner:

A director will act with due diligence if he/she exercised the degree of care, diligence and skill that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances to prevent the wrongful act. The standard is objective because a director must exercise the reasonable care and skill which an ordinary person might be expected to exercise in the circumstances.⁽⁵³⁾

A number of the federal statutes that impose liability on directors also provide for a due diligence defence. The *Canadian Environmental Protection Act*, which imposes substantial monetary penalties and prison terms for violation of the Act, provides for a due diligence defence in connection with certain offences. Under section 125 of the Act a person will not be found guilty of an offence if it can be established that the person exercised "all due diligence" to prevent its commission. A similar provision is found in the *Fisheries Act*. A conviction will not be obtained under that statute if the person charged with an offence establishes that he or she exercised "all due diligence" to prevent the commission of the offence, or reasonably and honestly believed in the existence of facts that, if true, would render the person's conduct innocent (s. 78.6).

Directors can incur significant liabilities under the *Income Tax Act* if a corporation fails to deduct or remit taxes withheld from the salaries of its employees. A director will not be liable for these amounts, however, if he or she "exercised the degree of care, diligence and skill to prevent the failure that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances" (s. 227.1(3)).⁽⁵⁴⁾

What constitutes due diligence will depend upon the nature of the statute, the corporation and the situation. Nevertheless, it is possible to state generally that it encompasses:

- instituting a system for preventing non-compliance;
- training employees in employing the system;

(52) *Ibid.*

(53) Directors' Liability Discussion Paper, p. 24.

(54) This due diligence provision also applies to the directors' liability provisions of the *Canada Pension Plan* and the *Unemployment Insurance Act*.

- documentation;
- monitoring and adjusting the system;
- ensuring that adequate authority is given to the appropriate employees; and
- planning remedial action in the event of a failure of the system.⁽⁵⁵⁾

Thus, directors should be aware of their own legal obligations as well as those of the corporation, be familiar with the corporation's operations and business affairs and know how the board functions. Directors should have the tools to carry out their duties; they should establish regular information-reporting systems, ensure that they have confidence in management, and consult expert advisors, where necessary. Directors should carry out their function diligently and document their activities, exercise independent judgment and communicate their goals and expectations.⁽⁵⁶⁾

Virtually all witnesses who expressed a view on the issue of directors' liability felt that directors should be protected by a due diligence defence except in cases of dishonesty, fraudulent activity, bad faith and self-dealing. In other words, if there is attention to duty, involvement, integrity, independence of judgment and if directors take all reasonable steps to prevent a wrongful act, they should be exonerated from liability.⁽⁵⁷⁾ Witnesses also noted that the CBCA's good faith reliance defence is limited and may no longer be appropriate.

The Committee considered whether the good faith reliance defence should be retained as the sole defence for corporate directors under subsection 123(4) of the CBCA. In view of the overwhelming evidence in favour of a due diligence defence and the inherent weakness of the good faith reliance defence, the Committee strongly supports amending the CBCA to provide a due diligence defence for corporate directors. This would align the CBCA more closely with other federal statutes that impose liability on directors and provide greater fairness to directors. Such a defence would encourage corporations to put the appropriate due diligence systems in place, provide directors who fulfil the due diligence requirements with a measure of comfort as to their personal liabilities, and contribute to better corporate governance in Canada.

7. The Committee recommends that subsection 123(4) of the *Canada Business Corporations Act* be amended to provide corporate directors with a due diligence defence. Directors would not be liable for wrongful payments by the corporation (s. 118), unpaid wages (s. 119) and breaches of duty (s. 122) where they exercised the degree of care, diligence and skill

(55) *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, p. 28-29.

(56) *Ibid.*, p. 171-181.

(57) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:64, (Mr. D. Pekarsky).

that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances to prevent the wrongful act.

Although of the view that the good faith reliance defence should be replaced by a due diligence defence, the Committee would not want to see the good faith reliance defence completely removed from the CBCA. The due diligence defence could be partially defined in order to give directors and the courts some guidance as to what constitutes "acting reasonably in the circumstances." Reliance in good faith on financial statements, on the reports of experts, and on information presented by officers and professionals could be an element of due diligence. This would provide some certainty to directors yet allow the courts to add other elements to the definition.

8. The Committee recommends that reliance in good faith on financial statements, on the reports of experts and on information presented by officers and professionals be included as an element of the due diligence defence.

REVIEW OF DIRECTORS' LIABILITY LEGISLATION

Although the particular concern of the Committee is directors' liability as it pertains to the CBCA, the testimony before the Committee often dealt with directors' liability in a broader context. The Committee notes that directors' liability was also a significant theme of the submissions received by the TSE Committee on Corporate Governance.

The TSE Committee expressed concern with both the manner in which and the extent to which directors' liability has developed. Its principal concern was the incremental approach of the federal and provincial governments to directors' liability; it had been implemented on a statute-by-statute basis with little or no thought given to the cumulative impact of such liability or whether there should be a limitation on the exposure faced by directors.⁽⁵⁸⁾

The TSE Committee recommended that the federal and provincial governments review all legislation imposing liability on directors to determine whether such liability is effective in influencing corporate conduct.⁽⁵⁹⁾ It then went on to recommend that after the completion of the review "all legislatures should repeal legislation imposing personal liability on directors which no longer serves the purpose for which it was enacted and that legislation

(58) The Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, p. 34-35, para. 5.59-60.

(59) *Ibid.*, p. 35, para. 5.60.

not so repealed be amended, if necessary, to ensure directors are provided an effective due diligence defence.”⁽⁶⁰⁾

A similar view was voiced by one witness who called upon the federal government to review all federal legislation imposing liability on directors with a view to placing reasonable limits on situations that give rise to such liability.⁽⁶¹⁾ The witness suggested further that federal-provincial negotiations be instituted for the purpose of introducing similar constraints at the provincial level.

The Committee notes, however, that a Report of the Federal Government Interdepartmental Working Group on the issue of directors' liability does not share the business community's concern about the adverse impact of directors' liability. The Working Group concluded as follows:

... the working group did not find sufficient evidence to conclude that directors' liability has become so severe that it could not be handled by the market. A review of statute-based liability and the enforcement record of federal regulators indicates that the practical exposure of outside directors to liability is limited. Some members of the working group remain concerned that directors of small businesses might have difficulty meeting the liabilities that have been placed on them. However, the working group did not find sufficient evidence to conclude that directors are resigning in significant numbers to avoid the liabilities that they face. The resignations of directors that received publicity have been isolated to a handful of companies that were in severe financial difficulty and that did not carry enough insurance to adequately protect their directors.⁽⁶²⁾

These conclusions notwithstanding, the Committee believes that directors' liability poses a significant problem in today's corporate landscape. Directors' liability provisions crop up in a myriad of statutes. The Committee wonders whether this is because there is a real need and legitimate policy purpose for imposing such liability or because it is part of a legislative drafter's checklist of "boilerplate" legislative provisions.

While acknowledging that imposing liability on corporate directors may, in some cases, serve a useful function and enhance compliance with legislated requirements, the Committee believes that it is essential to find the appropriate balance between a director's responsibility to the corporation he or she serves and to society and the community as a whole. As one witness noted:

(60) *Ibid.*, p. 36, para. 5.62.

(61) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:66, (Mr. L.R. Wilson).

(62) Interdepartmental Working Group Report on Directors' Liability, April 6, 1993, p. 27.

In my view, it serves the purpose of no one to threaten a director with personal ruin, nor does it speak to a logical legislative regime to have circumstances with compel directors to resign ... in times of distress, which is the very moment when sound, independent input is most needed. Neither should a director be placed at personal risk for exercising his or her best and honest judgment in overseeing necessary risk-taking by a corporation.⁽⁶³⁾

It is the Committee's view that legislation should not include a directors' liability provision unless it can be clearly demonstrated that the provision will have a positive impact on corporate conduct and will advance the purpose of the legislation.

9. The Committee recommends that before enacting any new directors' liability provisions, the federal government clearly demonstrate that the provisions will have a positive impact on corporate conduct and will advance the purpose of the legislation in which it is contained.
10. The Committee recommends that the federal government review all federal legislation imposing personal liability on directors with a view to determining whether such liability has an impact on corporate conduct and advances the purposes of the legislation.
11. The Committee recommends that the federal government ensure that all federal laws that impose liability on directors provide directors with an effective due diligence defence.
12. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to include a due diligence defence that would apply to all federal statutes that impose liability on corporate directors, except where such statutes provide for a due diligence defence that is identical to or substantially the same as the defence established under the *Canada Business Corporations Act*.

(63) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:64, (Mr. D. Pekarsky).

LIABILITY CAP

Whether there should be a cap on the liability of directors is an extremely contentious issue. This matter was widely debated in the United States in the late 1980s in the wake of the Supreme Court of Delaware's decision in *Smith v. Van Gorkom*.⁽⁶⁴⁾ Commonly known as the *Trans Union* decision, this case arose after the directors of Trans Union had approved a merger with another corporation. The draft merger agreement negotiated by Van Gorkom, the president and chief executive officer, was presented to the board of Trans Union with no prior notice and no documentation to review. After a discussion lasting less than two hours, the directors approved the merger. Notwithstanding that the share price negotiated as part of the merger was considerably higher than the prevailing market price of the shares, the Supreme Court of Delaware held the directors of the corporation liable to the shareholders for several million dollars.

The Trans Union decision had a marked impact on directors' liability in the United States. It is reported to have precipitated a crisis in directors' and officers' insurance and to have contributed to a liability chill on the part of directors.

State legislators responded to the fall-out from the decision in one of three ways. Some states revised their corporations laws to allow corporations to amend their charters to protect directors from liability for breach of certain types of duties – the "charter approach." Others established a cap on the amount of damages that could be awarded against directors in specified circumstances – the "cap on money damages option." Still others introduced a "self-executing" approach in which the directors' standard of care was determined by statute; in some cases it was relaxed, in others it was eliminated.

The Directors' Liability Discussion Paper describes each of these approaches as follows:

The "charter option" is the most popular; it was first enacted by Delaware in 1986. The 1986 amendments to the DGCL added section 102(b)(7) to permit a corporation in its articles, through shareholder approval, to eliminate or limit personal liability of its directors to the corporation and its shareholders for breach of fiduciary duty Under section 102(b)(7), shareholders may choose to fix any amount they want as a cap on liability and they may determine each particular cap according to the particular transaction at issue.

(64) 488 A2d 858 (Del. 1985).

The "cap on money damages approach" enacted by the State of Virginia limits the damages that may be assessed against an officer or director in a suit by or in the right of the corporation or by stockholders directly to the greater of \$100,000 or the amount of cash compensation received by the directors from the corporation for the last year. In addition, the provision permits the stockholders to reduce or eliminate (but not increase) this limit to the "monetary amount specified" in either the articles or by-law provision.

The "self-executing approach" ... means that the standard of liability is determined by the statute itself. Shareholders have no input into whether liability for monetary damages should attach to their directors in circumstances other than those prescribed by statute. For example, under the Florida statute, a director is not personally liable for monetary damages to the corporation or to any other person except in five defined circumstances.⁽⁶⁵⁾

Capping directors' liability was an option discussed by a number of witnesses. Some witnesses spoke in favour of a cap, some were opposed, others were uncertain about its value and yet others, though unconvinced that it was necessary at this time, suggested they might support a cap if the liability situation worsened.

The President and Chief Executive Officer of BCE Inc. felt that consideration should be given to placing a cap on the potential liabilities of directors, except in specified situations. He cited the corporations legislation of the State of Virginia as a possible model. Mr. Wilson expressed concern about burdensome due diligence requirements, suggesting that artificial due diligence procedures and meaningless requirements might be implemented in order for directors to protect themselves against personal liability.

A long-time corporate director, Mr. William Dimma, expressed concerns about the time taken up with due diligence activities noting that the inevitable price of the due diligence defence is board meetings where considerable amounts of time are spent on due diligence procedures for the benefit of the directors. The feeling was that this prevents timely board decisions and creates unnecessary bureaucratic procedures. As one witness put it:

Legal or fairness opinions should not have to be obtained to justify every business decision. It should not be required that files are artificially constructed to demonstrate, after the fact, that all the right questions had been asked and appropriately documented.⁽⁶⁶⁾

(65) Directors' Liability Discussion Paper, p. 41.

(66) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:66, (Mr. L.R. Wilson).

The Hon. Douglas Everett suggested that a limit on liability might be a useful tool to prevent groundless lawsuits. Ms. Maureen Kempston Darkes, President and General Manager, General Motors of Canada Ltd., pointed out some of the issues that would have to be considered before a cap was legislated. More specifically, she stated:

... the question becomes if you impose such a cap, whether this would simply transfer the risk of the wrongdoing to the injured party. Given the potential liability faced by corporate directors today, one could argue that without some limit on the amount of liability, a corporation will not be successful in securing board appointments from the very best candidates

Perhaps some general direction to legislators to consider the cumulative impact of directors' liabilities is the very best approach.⁽⁶⁷⁾

The Directors' Liability Discussion Paper points out several objections to capping directors' liability. First, placing a limit on the liability of directors has the effect of transferring liability and risk to other persons, such as the corporation, insurers and the injured party. Second, a cap would not adequately reflect the differences between large and small corporations. Third, the liability capping laws in the United States were a response to legal actions by shareholders against directors rather than to liabilities imposed by statute.⁽⁶⁸⁾

Mr. Gordon Cummings, Chief Executive Officer of the Alberta Wheat Pool, echoed these concerns. He questioned whether it was proper to transfer the risk and liability from directors back to the injured party. He also wondered whether it was appropriate to impose a cap since the concern in Canada centres on directors' statutory liabilities rather than shareholders' actions. How to make a cap fair in all situations was also a concern.⁽⁶⁹⁾

The TSE Committee explored and recommended against capping directors' liability. The Report states:

We do not think a cap could be effectively implemented simply through amendments to a corporation's governing statute. A cap would require coordination amongst the jurisdictions imposing personal liability on directors of a particular corporation – a practical impossibility.⁽⁷⁰⁾

(67) *Ibid.*, 22 February 1996, 6:110, (Ms. M. Kempston Darkes).

(68) Directors' Liability Discussion Paper, p. 42.

(69) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:148, (Mr. G. Cummings).

(70) The Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, p. 36, para. 5.63.

The Committee considered the following options with respect to placing a cap on directors' liability:

1. recommending a cap on directors' liabilities;
2. recommending that the government study the question of capping directors' liability and report to the Committee within a specified period of time;
3. limiting directors' liability for breaches of their duty of care. Shareholders of the corporation could be allowed to include in the articles of the corporation a provision limiting the liability of directors of the corporation to its shareholders for monetary damages for breach in their duty of care. A minimum amount of liability could be imposed;
4. recommending against imposing a cap on directors' liability.

After discussions, the Committee concluded that it would not be appropriate to place a cap on the liabilities faced by directors. It is the Committee's view that the objections to a cap cited in the Directors' Liability Discussion Paper and mentioned in this chapter are valid. Perhaps more importantly, the Committee strongly believes that a cap could not be effectively implemented through the CBCA. To be truly meaningful, a cap would have to apply to liabilities imposed under federal and provincial legislation. Until such time as the federal and provincial governments can coordinate their efforts on this issue and reach a common solution, it would be more appropriate to seek other responses to the problem of directors' statutory liabilities. A review of the laws imposing liability on directors and the provision of an effective due diligence defence to directors would go a long way to alleviating the problem of directors' liability.

13. The Committee recommends that there be no cap on directors' liability.

LIABILITY OF MANAGEMENT

Some witnesses suggested that liability for corporate acts should rest with the corporation's management rather than with the directors. One witness argued forcefully for imposing statutory liability solely on corporate officers. He was of the view that independent directors should not bear these liabilities since they must rely on corporate officers for information about a corporation's activities. Others suggested that varying levels of legal responsibility between a corporation's officers and directors might be appropriate.

The notion of transferring liability from a corporation's directors to its management was positively received by other witnesses; for example, a corporate director and consultant said:

... if there has been criminal activity by a manager ... that is the individual who should be the first line of attack ... It is beyond me how a director should be picking up the freight for that if the director's responsibilities were acquitted appropriately.⁽⁷¹⁾

Having management shoulder a greater liability burden is one way of recognizing the differences between outside and inside directors – those who are independent and those who are managers. These differences can be described in the following manner:

... outside directors unless part of a special committee operate under a significant disadvantage in terms of their ability to monitor and control activities in the corporation. Inside directors, by contrast, are usually active as managers in the corporation or are controlling shareholders who have a strong economic incentive for investing substantially in monitoring and control activities. These directors are more familiar with the operations and circumstances of the corporation, enjoy more timely and more detailed access to information, are better placed to exert control over corporate actions, and receive a level of remuneration that is more commensurate with potential liability risks shouldered by directors under both statutory and common law.⁽⁷²⁾

Although the proposition that management rather than directors should bear the liability burden is compelling, the Committee does not have sufficient information about the implications of such a proposition to comment or express a view. At present, many of the statutes that impose liability on directors also impose the same liability on corporate officers. The question of whether these liabilities should be disproportionately borne by management, however, has important ramifications for corporate governance and these will have to be fully explored before any proposals in this area are brought forward.

(71) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 2, 15 February 1996, 2:42, (Mr. W. Mackness).

(72) *Directors' Absolute Civil Liability Under Federal Legislation*, (1994), p. 73.

DIRECTORS' LIABILITY FOR WAGES

A. Background

Directors' liability for the wages of corporate employees has been a long-standing feature of Canadian corporate legislation. In fact, the Directors' Liability Discussion Paper notes that this form of liability has existed at the federal level since 1869.⁽⁷³⁾

In recent years, much of the focus of the discussions about directors' liability has been on directors' liability to employees. A spate of high-profile resignations by directors in the early 1990s because of concerns that they could be liable for millions of dollars in obligations to corporate employees focused attention on the issue of directors' liability in general and the liability for employee wages in particular.

Subsection 119(1) of the CBCA provides that directors are liable for up to six months' wages owed to employees of the corporation. More specifically, it states that directors are jointly and severally liable to corporate employees for all debts not exceeding six months' wages for services performed by employees for the corporation. A director, however, will not be liable for wages unless:

- the corporation has been sued for the debt within six months after it became due and the debt remains unsatisfied;
- the corporation has commenced liquidation and dissolution proceedings or has been dissolved and a claim for the debt has been proved within six months after the proceedings were commenced; or
- the corporation has instituted bankruptcy proceedings and the claim for wages has been proved within six months after the proceedings began.

In addition, there will be liability for wages only if the director is sued while he or she holds office or within two years after he or she has ceased to be a director.

Under subsection 123(4) of the CBCA, a director can be exonerated from liability for unpaid wages if he or she relied in good faith upon:

- (i) financial statements represented to him or her by an officer or the auditor to reflect fairly the financial condition of the corporation; or

(73) Directors' Liability Discussion Paper, p. 5.

(ii) a report of a lawyer, accountant, engineer, appraiser or other person whose profession lends credibility to a statement made by him or her.

Directors' liability for wages is an exception to the more general principle that a person is not responsible for the debts of another. The liability arises in situations where a corporation cannot meet its financial obligations to its employees; in other words, when a corporation becomes insolvent.

In the 1993 decision in *Barrette v. Crabtree Estate*,⁽⁷⁴⁾ the Supreme Court of Canada was asked to determine whether termination pay was a "debt" within the meaning of subsection 119(1), for which corporate directors would be liable. The Court held that directors' liability was limited to debts for services performed for the corporation and that termination pay was not a debt for such services but rather a claim arising from the termination of the employment relationship.

Writing for the Court, Madam Justice L'Heureux-Dubé noted the following observations about the purpose of section 119:

For lack of any other reason it occurs to me that what must have been had in view, was to protect to a limited extent those who were employed by such companies in positions which do not enable them to judge with any special intelligence what is the company's real financial position. The directors have personally this knowledge or should have it, and if, aware of the company's embarrassed affairs, and specially of the danger of a speedy collapse and insolvency, they continue to utilize the services of employees who have no means of securing this knowledge and who give their time and labour upon their sole reliance, often, on the good faith and respectability of the company's directors, it is not inequitable that such directors should be personally liable, within reasonable limits' for arrears of wages, thus given to their service.⁽⁷⁵⁾

The Directors' Liability Discussion Paper points out that all provinces except the Atlantic Provinces impose liability on directors for wages. In some jurisdictions this is found in corporations legislation; in others, in employment standards legislation; and in yet others, in both.⁽⁷⁶⁾ In Saskatchewan, the *Business Corporations Act*⁽⁷⁷⁾ provides that directors

(74) (1993), 101 D.L.R. (4th) 66 (SCC).

(75) *Ibid.*, p. 76.

(76) Directors' Liability Discussion Paper, p. 7.

(77) R.S.S. 1978, c. B-10, s. 114.

are jointly and severally liable in accordance with the *Labour Standards Act* for all debts payable to employees for services performed for the corporation while they were directors. The *Yukon Business Corporations Act* contains a similar provision.⁽⁷⁸⁾ The corporate legislation of Manitoba, Alberta, and Ontario, on the other hand, has wage liability provisions that are substantially similar to section 119 of the CBCA.

At the federal level, directors' liability for wages is found in both the CBCA and the *Canada Labour Code*. Under section 251.18 of the *Canada Labour Code*, directors are jointly and severally liable for up to six months' wages in respect of corporate employees where the wage entitlement has arisen when the directors in question held office and recovery from the corporation is impossible or unlikely.

A fundamental question for the Committee was whether the CBCA should continue to impose liability on directors for wages. An equally important question was whether to include additional measures in the *Bankruptcy and Insolvency Act* to deal with employees' unpaid wages.

Witnesses commented on the significant potential liabilities faced by directors for employees' wages, particularly in labour-intensive industries. The President and Chief Executive Officer of Hudson's Bay Company noted that the total wage liability for his company for six months is in the order of \$400 million.⁽⁷⁹⁾ Indeed, liability for wages was considered to be one of the most onerous of the many forms of directors' liability.

It was suggested that full consideration must be given to repealing section 119 of the CBCA. The President and Managing Director of Morgan Stanley Canada Ltd. asserted that directors' liability for wages was outmoded and should be eliminated. He gave the following rationale for his views:

As I understand it, that was developed about 100 years ago when corporations were closely held and when there was concern about unscrupulous owners and the way they dealt with employees. A lot has happened in 100 years. We now have widely held corporations carrying on business with tens of thousands of employees. It is the kind of provision that should be repealed.⁽⁸⁰⁾

Another witness made a strong plea for the repeal of section 119:

... section 119 should be struck out of the Canada Business Corporations Act. It is an anachronism that no longer fits business life 125 years after its first enactment. The section ... is

(78) Revised Statutes of the Yukon, 1986, c. 15, s. 121.

(79) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:11, (Mr. G. Kosich).

(80) *Ibid.*, 5:97, (Mr. Peter Dey).

completely contrary to the entire trend in corporate governance which has been underway in Canada during this past decade....

If it makes no sense to punish a board of directors in this way, that does not mean that the plight of employees of an insolvent firm should be forgotten. A provision protecting employees for sums owed by a corporate employer, but unpaid, more properly belongs in the Bankruptcy Act.⁽⁸¹⁾

Other witnesses supported the proposition of that wage liability is a matter for bankruptcy rather than corporations legislation.

B. Wage Liability under the *Bankruptcy and Insolvency Act*

Under the existing *Bankruptcy and Insolvency Act*, workers whose employer is bankrupt have a preferred claim⁽⁸²⁾ for six months unpaid wages up to \$2,000 and for salespersons' expenses to a maximum of \$1,000 covering the same period. Where an insolvent employer makes a proposal to reorganize its business under the Act, unpaid wages and salespersons' expenses up to these maximum amounts must be paid immediately after court approval of the proposal.

Since the early 1970s two possible methods have been discussed for compensating employees for lost wages when an employer becomes bankrupt: a wage-earner protection scheme; and a "super-priority" (first charge) for wage claims.

1. Wage-earner Protection Scheme

The concept of a wage-earner protection scheme dates back to the first attempt to amend the bankruptcy laws in 1975, when the Senate Banking, Trade and Commerce Committee rejected a super-priority for wage claims and proposed the creation of a wage protection fund, financed by contributions from employers and employees, from which outstanding wages could be claimed upon an employer's bankruptcy. The proposals for a wage-earner protection plan never became law but were revived in two subsequent studies of the bankruptcy legislation in 1981 and 1986 and were brought forward as part of the last round of amendments to the bankruptcy laws introduced in 1991 (Bill C-22).

The 1991 proposals called for the creation of a wage-earner protection fund, financed by contributions from employers, from which employees could claim unpaid wages, vacation pay and salespersons' expenses in the event that an employer became bankrupt, had been liquidated or had gone into receivership.

(81) *Ibid.*, 22 February 1996, 6:9, (Hon. Donald Macdonald).

(82) A preferred claim ranks behind the claims of secured creditors but ahead of those of ordinary creditors.

The amount of the benefit to be paid out of the fund would have been set at 90% of an employee's unpaid wages and vacation pay earned within the preceding six months, up to a maximum of \$2,000 and 90% of a salesperson's expenses during the same period, up to a maximum of \$1,000. Pension contributions, severance and termination pay would not have been included.

The wage protection proposals were rejected by the parliamentary committee studying the legislation and did not make their way into law.

2. Super-priority

An alternative to a wage-earner protection plan would be to give employees a first charge on the assets of a bankrupt employer. This so-called super-priority would put employee wage claims ahead of the claims of all other creditors, including secured creditors.

Like the notion of a wage-earner protection plan, the concept of a super-priority for unpaid wages is not new. During some of the many ill-fated attempts to amend the bankruptcy legislation in the 1970s and early 1980s, proposals were made to grant employees a super-priority for unpaid wages. Over the years, numerous Private Members' bills have also attempted to put forward this proposal. In addition, in 1991, the House of Commons Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations rejected a wage-earner protection scheme in favour of a super-priority for unpaid wages.

Past super-priority proposals were soundly rejected by members of the financial community who sought to maintain their priority as secured creditors. Concern was also expressed about the adverse impact that a super-priority might have on the ability of smaller or labour-intensive businesses to obtain financing.

C. View of the Committee

The Committee considered the following options with respect to directors' liability for wages.

1. imposing liability for wages on the officers of the corporation rather than on the directors;
2. imposing liability for unpaid wages on the major shareholders of the corporation rather than on the directors;
3. continuing to impose liability for unpaid wages on directors while having different levels of liability for directors who are officers, owners or managers and those who are outsiders;

4. repealing section 119 of the CBCA and replacing it with a provision of the *Bankruptcy and Insolvency Act*; and
5. retaining section 119 of the CBCA.

After discussion, the Committee concluded that the primary purpose of section 119 of the CBCA is to protect employees in the event of the bankruptcy or insolvency of the corporation. The Committee therefore supports the view that liability for unpaid wages should be dealt under the *Bankruptcy and Insolvency Act*. There are at least two reasons for this. First, wages constitute a debt owed to employees by the corporation and as such should be dealt with under the purview of a statute whose purpose is to provide for the orderly payment of debts.

Second, and perhaps most importantly, placing wage liability under the bankruptcy legislation would provide a consistent, nation-wide standard for wage liability applicable to all corporations in cases of bankruptcy.

14. The Committee recommends that section 119 of the *Canada Business Corporations Act* be repealed and that the federal government focus its attention on measures in the *Bankruptcy and Insolvency Act* to cover employees' unpaid wages.

THE PROS AND CONS OF A NON-EXECUTIVE CHAIRMAN

The pros and cons of a non-executive chairman was the subject of considerable discussion during the hearings. The TSE Report recommended that

Every board should have in place appropriate structures and procedures to ensure that the board can function independently of management. An appropriate structure would be to (i) appoint a chair of the board who is not a member of management with responsibility to ensure that the board discharges its responsibilities or (ii) adopt alternate means such as assigning this responsibility to a committee of the board, such as the governance committee, or to a director, sometimes referred to as the "lead director".⁽⁸³⁾

In the United States,

Typically the chair of the board will be the CEO, although there is much discussion about the separation of the two posts and there is increasing evidence that the practice is being adopted. However, while such a separation is often the subject of resolutions submitted by shareholders for presentation at annual meetings, there is no effort to separate the roles by rule or statute.⁽⁸⁴⁾

In fact

Because the chief executive is also the board chair in more than 80% of the country's publicly held corporations, it is not surprising that most chief executives view board empowerment with trepidation. Traditionally, corporate leaders have considered a powerful active board to be a nuisance and a force that could improperly interfere in the management of the company at worst. ... Chief executives who resist empowered boards must change their attitude. If they do not, they and their companies will be the losers because the empowered board is here to stay.⁽⁸⁵⁾

One of the most lucid discussions of this issue is presented by William G. Bowen in *Inside the Boardroom*, a study upon which one of the witnesses before the Committee based a part

(83) The Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, p. 41, para. 6:15.

(84) *International Task Force on Corporate Governance, Who Holds the Reins? An Overview of Corporate Governance Practice in Japan, Germany, France, United States of America, Canada and the United Kingdom*, International Capital Markets Group, June 1995, p. 58.

(85) Jay W. Lorsch, "Empowering the Board," *Harvard Business Review*, January-February 1995, p.107.

of his testimony. This section is based on Bowen's arguments in addition to the testimony of witnesses.

Bowen distinguishes between two kinds of non-executive chairman: one who was previously the CEO of the same company and one who is an outside director. It is his view that the board should have a non-executive chairman who was not previously the CEO of the same company.

The focus of the argument against an executive chairman is the feeling that this creates an excessive concentration of power in the hands of a single person.

A chairman/CEO wears two hats at the same time and you just can't do that and look good in both roles.... He/she is in a delicate position between the CEO and the board letting the CEO make necessary reports and recommendations, supporting the CEO, and sometimes even protecting the CEO. But at the same time, he/she must make certain that suggestions/challenges, even criticisms are heard and considered. In my view no one can do all that and be the CEO as well. I know; I tried it. If the chairman is also the CEO, he/she makes the agenda, conducts the meeting, presents management's recommendations, controls the discussion, and asks for support of his/her own recommendations. When one does all that and in addition usually picks his/her fellow board members, you have in my opinion a dictatorship. It may be benign and it may even be enlightened, but it is nonetheless a dictatorship. In my view, any chairman/CEO inevitably wears primarily his/her CEO hat and only occasionally takes on the far more neutral and impartial role of chairman of the Board.⁽⁸⁶⁾

There is clearly a fine line between asking penetrating questions and embarrassing a CEO. Given the existence of social norms of behaviour, is it reasonable to expect that directors will pursue problem areas in depth in front of a chairman who is also the CEO? In a healthy company this is obviously not a problem, but what happens if danger signs appear? Will there be a delay in the recognition of emerging problems, which can lead to serious difficulties for the board later on? At what point will directors be willing to engage in discussion in the absence of the CEO/chairman?

Many witnesses before the Committee supported this point of view. According to one witness,

In my opinion, the chairman and the CEO should clearly be separate. ... The responsibilities of a chairperson with respect to a board involve being able to schedule meetings, obtain information and communicate directors' concerns to a senior officer or CEO. To

(86) Kenneth Dayton quoted in William G. Bowen, *Inside the Boardroom*, John Wiley and Sons, 1994, p. 83,84.

have the same person taking one hat off and putting on another makes it virtually impossible to function, in my opinion. ... The temptation for any CEO not to misuse the board, but to control the board and to make it difficult for the board to function is irresistible.

I say that in the sense that they are not objective with respect to the team they have put together. If they have a group of senior executives, vice-presidents and finance people, et cetera, they think they are doing a great job. They think they are part of the team. If you do not think they are, then as a board member you have to go to the chairperson and say, "We want to examine this." Whereas if the chairperson is the president, you cannot help but offend that person because that person has put together that team. Now you are questioning their ability with respect to how they put it together. In my opinion, it is impossible for them to be that objective.⁽⁸⁷⁾

The chairman/CEO model appears to decrease the likelihood of a genuine "second opinion." Splitting the two makes it clear that the CEO reports to the board and not the other way around.

In practical terms, the presence of a non-CEO chairman provides a structure whereby the board itself has a clearly understood role in nominating board members, appointing board committees, setting agendas and, if need be, selecting independent advisors to the board. These seemingly innocent-sounding powers ... can be very important. Finally, the presence of a separate chairman facilitates the regular review of the performance of the CEO and avoids any risk that a CEO might preside at a discussion of his own future.⁽⁸⁸⁾

Many witnesses agreed with this view.

On any given issue, I think two heads are usually better than one. The more divergent views you bring to a process, the better it usually works.

Secondly, you may have certain experiences and certain other involvements that allow you to bring a different perspective to a question than an operating CEO would have because he is focused on a narrow range of issues.⁽⁸⁹⁾

Further,

(87) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 2, 15 February 1996, 2:64-65, (Mr. Bob Kozminski).

(88) Bowen (1994), p.86.

(89) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 3, 19 February 1996, 3:30, (Mr. David J. Hennigar).

The board must balance the interests of the shareholders and managers. Since the board, like the shareholders, is not, and should not be, involved in the day-to-day management of the company, the board must fulfil its obligations in a different manner, and that is through selection, compensation, evaluation, dismissal, if necessary, and the succession planning for the CEO and the senior managers of the corporation. Allowing the same person to act as chair of the board and CEO creates an undeniable conflict in the exercise of these responsibilities and these distinct roles because it is not very likely that the CEO will fire himself.

In fact, we would suggest that the entire concept of corporate governance is predicated on the reality that the interests of managers can and do regularly diverge. We feel quite strongly that the ongoing failure to separate the role of the chairman of the board and the chief executive of the organization tilts this crucial balance in representation of interests in favour of management. For that reason, that should be discussed and perhaps enforced in a little different manner than the rest of the board composition issues.

...

The two functions are substantially different. No matter how bright and competent a person is, I do not believe one can ride two horses at the same time.⁽⁹⁰⁾

Another witness added that the role of a non-executive chairman is

particularly relevant in the case where there is a substantial outside holding – obviously, a controlling share but even a substantial minority share – namely to make certain that you have someone there who will be judicious in the conduct of corporate proceedings and ensure that the special interest does not get treated unduly favourably in relation to the individual shareholders.⁽⁹¹⁾

While most witnesses favoured a non-executive chairman, many did add qualifications to the general rule.

I would make two exceptions. Where there is a majority shareholder who is active in the business, then to appoint somebody else as a

(90) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:17-18, (Mr. Dale Richmond).

(91) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:16, (Hon. Donald Macdonald).

chairman would be patently useless. The majority shareholder holds the votes and runs the company. How could anyone presume to have a position which would supersede that?

It would also be meaningless to have a separate chairman would be in a corporation which is controlled by a foreign multinational company. Quite a number of Canadian companies have shareholders other than the controlling shareholder. However, to suggest that somebody could be the intermediary between the boss in New York and the CEO of a subsidiary brings up the question: What does he do?

Clearly the director who sits at the table holding 60 percent proxies is de facto the chairman because the CEO of the Canadian subsidiary will report to that person. Why pretend that there is someone independent standing between those two parties? That is not the way it works.⁽⁹²⁾

In addition, a number of witnesses argued that, in a young, growing company, the strong hand that is provided by an executive chairman is needed. Further, the smaller company does not need the added expense of a non-executive chairman. In the mature, widely held company, the split is particularly important.

In spite of these convincing arguments in favour of a non-executive chairman, Bowen notes that the idea has received very little support among CEOs. They argue that separation of the positions of CEO and chairman dilutes their power to lead their organizations effectively. Decision-making may become less clear-cut as the potential for rivalry between the chair and the CEO is created. This may result in compromise rather than decisiveness. There is also the possibility that the non-executive chair may shield the CEO from being accountable for poor performance (although this would seem more likely in the case of an executive chairman). Finally there is the question of who speaks for the organization in public. With two people speaking, what is the likelihood of confusion about corporate strategy or the situation of the organization?

One witness before the Committee discussed the origins of the idea of a non-executive chairman; the concept came from the work of Sir Adrian Cadbury in the British context.

To understand where he was coming from, you have to understand the composition of British boards as he found them.

From his account, two-thirds of the directors were typically executives of the company, and one-third were non-executives. Let us say you had twelve men sitting around a table, with a CEO and chairman, and he is surrounded by eight of his subordinates. Then

(92) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:82, (Mr. Jim Burns).

he had four non-executive directors. Under those circumstances, I have a certain sympathy for Cadbury. It is an undue concentration of power for the CEO and chairman to be combined under those circumstances. The whole question of the board's independence becomes an issue.⁽⁹³⁾

He went on to argue that in the Canadian context

In most large, widely owned Canadian companies, the circumstances are completely different. Usually a majority of the directors are independent directors. ...

Under these circumstances, there is really no problem. Even if I granted that there were a problem, it could not be solved by splitting the roles. The determined fellow will just work his way around that.⁽⁹⁴⁾

One "troubled" American company, Apple, recently combined the positions of CEO, president and chairman. The witness suggested that

The new fellow wanted absolutely no doubt as to who was the boss; he took over all three titles, chairman, president, and CEO.⁽⁹⁵⁾

The bottom line, for this witness, is authority.

One model out there describes management as a united group which sticks together. Then there is a board of directors over here and a bunch of shareholders over there. I can assure you that it does not work that way. There are a great number of conflicts and differing views within management. The possibility exists that if you go to one guy and do not get the answer you like, you try out the other guy to see if you can get the answer. That is why I say, ultimately, there must be a guy who is the final boss. He can say, "Listen, I represent the board because they delegated authority to me, and this is what we will do."⁽⁹⁶⁾

(93) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:149, (Mr. John D. McNeil).

(94) *Ibid.*

(95) *Ibid.*

(96) *Ibid.*, 5:153.

In the face of obvious contentiousness over this issue, Bowen explored the idea of a "lead" director, someone given formal recognition of an enhanced role on the board, who would act as an intermediary between the outside directors and the CEO/chairman. There is, however, the obvious psychological problem that may arise if one director is singled out as "special."

Witnesses before the Committee were generally not enthusiastic about the concept of lead director, arguing that this is not a title but a role.

In my experience with boards, there can be two or three or four directors who might play a different role leading the board depending upon the subject. ... In a way, committee chairmen function as lead directors.⁽⁹⁷⁾

Bowen prefers to avoid the term "lead" director and to focus on a board committee on governance which would be responsible for the effective functioning of the board itself. Among its duties would be nominating new directors and reviewing the performance of existing directors. Such a committee would recognize the collective character of board governance.

Should the chairman/CEO split be legislated? Most witnesses saw the need for flexibility, particularly for companies in the early stages of development. One witness who favored the split, but not legislation to accomplish this outcome, stated:

I am seeing such a situation evolving without legislation, and three or five years from now the majority of companies in Canada of different sizes and different sectors will have a non-executive chairman.⁽⁹⁸⁾

The Committee is convinced of the value of separating the roles of chairman of the board and chief executive officer in a publicly traded corporation. Allowing the same person to act as chairman of the board and CEO creates an undeniable conflict in the exercise of the responsibilities of these two individuals. The Committee is, however, cognizant of the fact that special circumstances can arise in which combining the two roles may be the appropriate option.

The Committee considered the following options:

1. recommending that the separation of the positions of chairman of the board and chief executive officer be legislated and apply to all publicly traded CBCA corporations;

(97) *Ibid.*, 5:150.

(98) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:104, (Hon. Peter Lougheed).

2. recommending that the separation of the positions of chairman of the board and chief executive officer be legislated but apply only to all widely held publicly traded CBCA corporations;

"By widely held" it is meant no person holds shares

- (a) carrying more than 10 per cent of the voting rights attached to all outstanding shares of the CBCA corporation, or
 - (b) having an aggregate book value in excess of 10 per cent of the shareholder's equity of the CBCA institution.
3. recommending that publicly traded CBCA corporations separate the positions of chairman of the board and chief executive officer, but do not recommend incorporation of this provision in the CBCA.

After discussion, the Committee came to the following conclusion:

15. The Committee strongly recommends that publicly traded CBCA corporations separate the positions of chairman of the board and chief executive officer. The Committee does not, however, recommend that the separation of these positions be enshrined in the CBCA.

RESIDENCY REQUIREMENTS FOR DIRECTORS

INTRODUCTION

The *Canada Business Corporations Act* contains seven residency requirements. One relates to the location of a corporation's registered office, another to the location of shareholder meetings, two deal with the location of corporate records and three with the residency of corporate directors.⁽⁹⁹⁾

In August 1995, Industry Canada issued the discussion paper, *Directors' and Other Corporate Residency Issues* (Directors' Residency Discussion Paper). The paper dealt with a number of the residency provisions of the CBCA. The issue of directors' residency was the main focus of the witnesses who appeared before the Committee. As a result, this Chapter will be confined to a discussion of the CBCA directors' residency requirements.

BACKGROUND

The directors' residency provisions of the CBCA require a majority of directors to be resident Canadians,⁽¹⁰⁰⁾ that directors shall not transact business at a board meeting unless a majority of directors present are resident Canadians,⁽¹⁰¹⁾ and that a majority of the members of each committee of the board be resident Canadians.⁽¹⁰²⁾

These provisions, which were enacted in 1975, were designed to address concerns about the amount of direct foreign investment in Canada.⁽¹⁰³⁾ Many of these concerns were brought

(99) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act Discussion Paper Directors' and Other Corporate Residency Issues*, August 1995. p. 1 (Directors' Residency Discussion Paper).

(100) The CBCA provides an exception to the majority requirement for holding corporations which earn less than five per cent of gross revenues in Canada. One-third of the directors of these corporations must be resident Canadians (s. 105(4)).

(101) CBCA ss. 114(3).

(102) CBCA, ss. 115(2).

(103) Directors' Residency Discussion Paper, p. 3.

forward in a number of studies of the issue of foreign investment in Canada which, among other things, discussed the need to provide for a Canadian presence on corporate boards.⁽¹⁰⁴⁾

In addition to promoting Canadian national interests and ensuring that there would be a substantial Canadian presence on the boards of CBCA corporations, the directors' residency requirements were enacted to ensure that there would be directors resident in Canada who would be accountable for the actions of the corporation. It has been suggested that the residency requirements help to promote the enforcement of laws, especially where those laws make directors liable for corporate activities and provide a pool of local assets from which judgments can be satisfied. Thus it can be argued that, because they face potentially greater risks, local directors have a greater interest in seeing that a corporation abides by the law.⁽¹⁰⁵⁾

The CBCA is not the only Canadian corporate statute with directors' residency requirements. The provincial corporate laws of Ontario, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Newfoundland and British Columbia have such requirements.⁽¹⁰⁶⁾ Four provinces, however - Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Quebec - do not impose directors' residency requirements.⁽¹⁰⁷⁾

It is relatively easy to circumvent the application of the CBCA directors' residency requirements. The first and most obvious way is to incorporate in a jurisdiction that has no such requirements. Another is to use a unanimous shareholders agreement. Through such agreements, shareholders can restrict the powers of directors and transfer the directors' powers to themselves. Furthermore, a parent corporation can appoint nominee directors or choose directors who will not reflect a "Canadian perspective."⁽¹⁰⁸⁾

It is also interesting to note that, even though resident Canadians must constitute a majority on board committees, there is no requirement that a quorum of resident Canadian committee members be present in order to conduct business.

There has been considerable debate about the need to impose residency requirements on corporate directors. Some argue that the requirements have an adverse impact on the ability of global-oriented Canadian companies to move into foreign markets. Others contend that the requirements serve to inhibit the inflow of investment capital into Canada.⁽¹⁰⁹⁾ Still others

(104) *Report of the Royal Commission on Economic Prospects*, November 1957, *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Report of the Task Force on the Structure of Canadian Industry, January 1968, *Foreign Direct Investment in Canada*, 1972.

(105) Directors' Residency Discussion Paper, p. 7-8.

(106) *Ibid.*, p. 13.

(107) *Ibid.*, p. 9.

(108) *Ibid.*, p. 16.

(109) *Ibid.*, p. 1.

argue that they have outlived their usefulness in an era where the main concern is how to ensure that Canadian businesses become more active in foreign markets rather than to influence foreign investment in Canadian markets. In addition, as the Directors' Residency Discussion Paper points out, directors' residency requirements are not widespread, with only a few countries making them mandatory.⁽¹¹⁰⁾

Notwithstanding these concerns, support can be found for directors' residency requirements in terms of their potential to foster compliance with and enforcement of legal obligations, their ability to facilitate service of court documents, their role in promoting Canadian participation in the decision-making of multinational enterprises and their usefulness in aiding foreign firms to understand the political, social and economic environment of Canada.⁽¹¹¹⁾

VIEWS EXPRESSED BY WITNESSES

Directors' residency was a topic of considerable discussion before the Committee. The basic argument in favour of residency requirements as expressed by one witness was that a company operating in Canada should have a board that will provide a Canadian perspective on issues discussed in board deliberations; further, it is in the national interest to embody such a requirement in a statute. According to one witness,

In my experience, it is typically advantageous to a company to secure advice from the best possible directors located in the country of operation. Our company tends to act that way wherever we operate. It would be unwise to establish operations in a foreign country without using local directors to help manage the business successfully.

I have seen circumstances where the Canadian majority on a board made a difference for the better vis à vis the company and vis à vis Canada. Companies which are established in Canada with a foreign head office may not always appreciate the best way to proceed to the future. They are better served if there are a number of Canadian directors and a majority is sometimes better than not. My experience leads me to believe that this requirement is not something to which companies should object; it may well be in the best interests of Canada.⁽¹¹²⁾

Further, the company referred to, which operates around the world, has not felt constrained in any way in attracting foreign directors by the requirement to have a majority of Canadian directors.

(110) *Ibid.*, p. 22-23.

(111) *Ibid.*, p. 25.

(112) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 4, 4:71-72, (Mr. L.R. Wilson).

Another witness made a similar point in arguing for maintenance of the residency requirement.

Given the fact that, increasingly, there will be companies which are under the control of non-resident organisations, it is appropriate that a board should continue to have a majority of resident Canadians. It would be wise for an investor to do that anyway.

First, it is in its own interest to make sure that it has a good sounding board for what is happening in the country in which the board has its base and is making its principal decisions.

Second, the members of the board can also become good representatives of the company out in the broader community. There is a good practical reason why companies should do that. We should stick with the residency requirement.⁽¹¹³⁾

This witness also argued that the residency requirement should be extended to all committees of the board as well. Further, it is residency that matters, not citizenship. Canadians who have lived abroad for a long time may not be sensitive to domestic issues.

One witness argued that there is a role for a residency or citizenship requirement for directors

if a particular company or a particular industrial sector is considered to be so important to the national economy that it must, under no circumstances, run the risk of being managed other than with some view to the national interest.⁽¹¹⁴⁾

This is the only justification for a residency requirement.

Another witness was particularly strong in his opposition.

As a general rule, it is unfortunate that we need a majority of Canadian directors. If you are looking for significant corporate growth in this country, you must realise that there are only 20 million people living here from which to draw the required expertise. That is a pretty small pool. Dynamic corporate growth would lead to an interlocking situation where everyone wants the same group of directors because they have acceptance in the financial community. The concept of residency requirements is a little alien to the notion of going wherever you can to find the best directors possible.⁽¹¹⁵⁾

Support for the residency requirements was not overwhelming.

(113) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:17, (Hon. Donald Macdonald).

(114) *Ibid.*, 6:89, (Sir Graham Day).

(115) *Ibid.*, Issue No. 1, 13 February 1996, 1:32, (Mr. J.P. Bryan).

VIEWS OF THE COMMITTEE

The Committee considered the following options:

1. maintaining the residency requirement as is;
2. eliminating the residency requirement;
3. replacing the existing requirement with a less restrictive one such as:
 - (i) a majority of the audit committee must be Canadian residents;or
 - (ii) at least two or three members of the board must be Canadian residents;or
 - (iii) maintaining the residency requirement for the board of directors but eliminating it for board committees.

The Committee was in agreement with the view that a company operating in Canada should have a board that will provide a Canadian perspective on issues that are discussed in board deliberations. As to embodying such a requirement in the CBCA, there was a consensus in the Committee, after discussion, that the requirement should remain. The Committee did not, however, see a need to extend this requirement to apply to board committees.

16. The Committee recommends that the existing CBCA residency requirement for the board of directors be maintained, but that it be eliminated for board committees.

THE INTERPLAY BETWEEN CORPORATE LAW AND SECURITIES LAW

Both the federal and provincial governments have the power to create corporations. The provincial power is found in section 92(11) of the *Constitution Act, 1867*, which gives provincial legislatures the power to make laws in relation to “the Incorporation of Companies with Provincial Objects.” The federal incorporation power, while not explicitly set out in section 91 of the *Constitution Act, 1867*, is derived from judicial interpretation of the federal authority to make laws for the “peace, order and good government of Canada.”

In practical terms, the division of powers between the federal and provincial governments means that a province can grant a provincially incorporated corporation the right to carry on business within the province of incorporation but not in other provinces. Provincially incorporated companies do, however, have the capacity to carry on business in other jurisdictions if they comply with the appropriate jurisdictional requirements. Corporations incorporated pursuant to federal law, on the other hand, are not limited by the boundaries of individual provinces and thus have the right to carry on business throughout Canada.

The power to incorporate companies must not be confused with the power to regulate the business activities of a corporation. The latter depends on two factors. These are aptly described by Professor Bruce Welling as follows:

One is the classic ‘division of powers’ question in Canadian constitutional law: is the particular activity the corporation wishes to pursue within one of the enumerated heads of power in s. 91 (federal) or s. 92 (provincial)? The other, more subtle factor, involves the corporate law question whether the activity is sufficiently intertwined with the essential nature of the corporation that legislation in relation to the activity is really legislation in relation to the very existence of the corporation.⁽¹¹⁶⁾

The principal head of provincial power pertaining to the regulation of corporate activity is section 92(13) of the *Constitution Act, 1867*, which gives provincial legislatures the power to make laws with respect to “Property and Civil Rights in the Province.” This broad power, which includes jurisdiction over labour relations and contracts, can be used to regulate the majority of corporate activities in a province, irrespective of the incorporating jurisdiction.

(116) Welling, (1991), p. 11.

It can be generally stated that most federally incorporated corporations carrying on business in a province will be subject to provincial laws pertaining to their activities.⁽¹¹⁷⁾ The principal exception to this rule is that a province may not impair the “status and essential powers” of a federally-incorporated corporation. This means that a valid provincial law with the effect of impairing the essential powers of a federal company will not apply to the federal corporation.⁽¹¹⁸⁾

Many of the legal cases that have dealt with the “status and essential powers” question have arisen in the context of securities regulation, which has historically been dealt with at the provincial level. One case held that provincial legislation requiring all corporations to obtain a certificate from a provincial commission before selling their securities in the province was *ultra vires* in relation to a federally incorporated corporation’s sale of its own shares. The court concluded that the ability of a corporation to raise capital was critical to its existence and that the application of the provincial statute to a federal company would constitute a substantial impairment of the status and essential capacities of the company.⁽¹¹⁹⁾ On the other hand, a provincial law which required all securities brokers to be licensed and required corporations to sell securities through these licensed individuals was held to apply to federal corporations.⁽¹²⁰⁾

There is a no clear line between corporate law and securities law. One legal scholar notes that it is not easy to determine where one stops and the other begins. He explained the situation this way:

The borderline can perhaps best be explained as the point at which a corporation’s shares are made generally available to anonymous investors rather than held exclusively among a group of people whose interrelationship is based on more than their common shareholdings. Among the closely knit group, many interpersonal issues are involved and most are likely to be resolved by reference to the statute and corporate constitution. When securities are made available to investors generally, whether by stock exchange listing or otherwise, the commodity aspect of the securities – now more investment vehicles than tickets to participation in corporate government – becomes more important.⁽¹²¹⁾

(117) It should be noted that aeronautics, broadcasting, telephone networks, atomic energy and interprovincial transportation, among other sectors, are federally regulated. In these cases, the essentials of a corporation’s business activities would be governed by federal legislation.

(118) Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Third Edition, Carswell, 1992, p. 612.

(119) *Ibid.*, p. 614.

(120) *Ibid.*, p. 615 (*Lymburn v. Mayland* [1932] A.C. 318).

(121) Welling, (1991), p. 362-363.

The shifting nature of this line between corporate and securities law is evidenced in the regulation of insider trading – an area that is governed by both corporate statutes and securities laws.

THE REGULATION OF INSIDER TRADING

A. Background

Generally, “insiders” are people who have access to confidential information about a corporation that can have a material impact on the value of the corporation’s securities. Insider trading has been described as the purchase or sale of the securities of a company by a person who has access to confidential information not known to other shareholders or to the general public.⁽¹²²⁾ As Industry Canada’s Insider Trading Discussion Paper points out, insider trading *per se* is not illegal. Insiders are permitted to trade in the securities of the corporation to which they are insiders, provided they are not in possession of confidential information. What is proscribed is insider trading based on material non-public information.⁽¹²³⁾

In 1965, an Ontario government study on the securities legislation in Ontario, the Kimber Report, recommended that insider trading be regulated. The report did not propose the banning of insider trading but recommended that insiders be required to disclose trading activity and not engage in improper trading.⁽¹²⁴⁾

These recommendations found their way into provincial legislation and into the *Canada Business Corporations Act* (CBCA).⁽¹²⁵⁾ At the provincial level, insider trading tends to be regulated by provincial corporations legislation and securities statutes, although some provinces do not have insider trading provisions in their corporations Acts. Insiders of CBCA corporations are often subject to provincial securities laws as well as the applicable provisions of the CBCA.

The fact that insiders of federally incorporated companies are subject to two reporting and liability regimes has been a source of concern. The overlap and duplication of the federal and Ontario requirements was the subject of a Supreme Court of Canada decision in the early 1980s. In the 1982 case *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, the Supreme Court of Canada held that provisions of the Ontario *Securities Act*, which provided for compensation for loss suffered as a result of insider trading applied to a federally incorporated corporation even though the corporation was subject to similar insider trading requirements under federal law. The majority of the Court held that the insider trading provisions of the *Canada Corporations Act* and the

(122) *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon et al.* (1982), 138 D.L.R. (3d) p. 3 (SCC).

(123) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act, Discussion Paper, Insider Trading*, February 1996, p. 2-3 (Insider Trading Discussion Paper).

(124) J.R. Kimber, Chairman, *The Report of the Attorney General’s Committee on Securities Legislation in Ontario*, Toronto, 1965.

(125) Insider trading provisions were first introduced into the *Canada Corporations Act* in 1970 and then into the *Canada Business Corporations Act* in 1975.

Ontario *Securities Act* were valid. Writing for the majority, Dickson, J. concluded that the impugned provisions of the *Canada Corporations Act* have a general corporate purpose and a rational, functional connection with company law.⁽¹²⁶⁾

Providing safeguards against the malfeasance of the managers is strictly within what might properly be called the constitution of the company. The proper relationship between a company and its insiders is central to the law of companies and, from the inception of companies, has been regulated by the legislation sanctioning the company's incorporation.... [T]he impugned provisions of the Canada Corporations Act are directed at preserving the integrity of federal companies and protecting the shareholders of such companies; they aim at practices, injurious to a company or to shareholders at large of a company, by persons who, because they hold positions of trust or otherwise are privy to information not available to all shareholders.⁽¹²⁷⁾

The majority of the Court went on to find that the relevant sections of the Ontario *Securities Act* were also a valid exercise of provincial jurisdiction over property and civil rights and that these provisions did not "sterilize the functions and activities of a federal company nor ... impair its status or essential powers."⁽¹²⁸⁾ They found that insider trading provisions have both corporate law and securities law aspects. Because the majority considered these aspects to be of roughly equal importance, they felt that there was no reason to allow one to prevail over the other.

A minority of three judges, however, took a different view. They held that the federal insider trading provisions were *ultra vires*, while the Ontario *Securities Act* provisions were constitutionally valid. The minority concluded that the Ontario provisions were directed to regulating the holding and trading of securities in Ontario. The central thrust of the securities legislation was not the constitution of the corporation but the regulation of trading in the corporation's securities.⁽¹²⁹⁾

With respect to the issue of the constitutional validity of the federal insider trading provisions, the minority held that these were not essential to the constitutional and functional aspects of a federal corporation and were therefore invalid.⁽¹³⁰⁾

It is worth noting that the majority decision and, notwithstanding its conclusion with respect to the federal requirement, the minority decision in *Multiple Access* commented on the

(126) *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon et al.* (1982), 138 D.L.R. (3d) p. 18 (SCC).

(127) *Ibid.*, p. 15.

(128) *Ibid.*, p. 19.

(129) *Ibid.*, p. 45.

(130) *Ibid.*, p. 48-49.

implications of the decision for a federal securities regulatory scheme. In this regard, Dickson J., stated:

I should not wish anything in this case to affect prejudicially the constitutional right of Parliament to enact a general scheme of securities legislation pursuant to its power to make laws in relation to interprovincial and export trade and commerce. This is of particular significance considering the interprovincial and indeed international character of the securities industry.⁽¹³¹⁾

The minority also made it clear that the case was argued on specific grounds which did not include a claim that the federal insider trading provisions could be sustained under the federal trade and commerce power because of the extraprovincial nature of securities trading. They left the door open for federal intervention in the securities field.

I venture to say that there will be more and more challenges in the future to the dominant position now occupied by the securities exchange authorities of the province in which the major stock exchange of the country is located. As the magnitude and number of multi-provincial security transactions increase, the strain on the present unbalanced regulatory system will mount. It remains to be seen whether this will precipitate a change in the national appreciation of constitutional requirements and federal legislative policy. Until such a development occurs the disposition of this appeal must be found in the light of the positions herein taken by the parties. The reasons therefore reflect only the record as advanced by the proponents and opponents of the traditional arguments on the constitutional nature of corporate and securities legislation.⁽¹³²⁾

B. Insider Trading under the *Canada Business Corporations Act*

The insider trading provisions of the CBCA are found in Part XI of the Act. For the most part, they deal with insiders of “distributing corporations.” A “distributing corporation” is defined as a corporation whose shares have been part of a distribution to the public and remain outstanding and are held by more than one person.

An “insider” is defined as a director or officer of a distributing corporation, a distributing corporation that purchases or otherwise acquires its own shares (except a redemption of redeemable shares) or shares issued by an affiliate, or a person who beneficially owns more than 10% of the shares of a distributing corporation or who exercises control or direction over more than 10% of the votes attached to shares of a distributing corporation.

(131) *Ibid.*, p. 10-11.

(132) *Ibid.*, p. 49.

1. Requirement to File Reports

A person who becomes an insider of a distributing corporation is required within 10 days after the end of the month in which he or she becomes an insider to send a report to the Director under the CBCA. Further insider reports are required within 10 days following the end of the month in which there is any change in the person's interest in securities of a distributing corporation.

A person who without reasonable cause fails to file an insider trading report is subject to a maximum fine of \$5,000 and/or to imprisonment for a term of up to six months. If the person is a corporation, any director or officer who knowingly authorized, permitted or acquiesced in the failure to file a report is also subject to the same penalties.

2. Prohibition against Speculative Trading

The CBCA prohibits insiders from selling shares that they do not own or have a right to own (short selling) and from buying or selling a call option or put option in respect of a share of a distributing corporation of which they are insiders (s. 130). Insiders can sell shares if they own the shares and have fully paid for them, if they own another share convertible into the share sold, or if they own an option or right to acquire the shares that were sold.

3. Civil Liability

Under subsection 131(4) of the CBCA, an insider (as defined in subsection 131(1)) who, in connection with a transaction in a security of the corporation, makes use of specific confidential information for his or her own benefit that, if generally known, might reasonably be expected to affect materially the value of the security, is liable to compensate anyone who has suffered a direct loss as a result of the transaction; and such an insider is accountable to the corporation for any direct benefit or advantage he or she has received. These liability provisions apply to transactions in connection with distributing and non-distributing corporations.

An action to enforce the rights granted by this provision must be commenced within two years after the discovery of the facts that gave rise to the cause of action or, where the transaction is required to be reported, within two years from the time of the reporting (s. 131(5)).

C. Insider Trading under Provincial Legislation

As mentioned earlier, insider trading is also governed by provincial legislation. A number of provincial securities laws require insiders to report trading in the shares of the corporations of which they are insiders. These reporting requirements apply to insiders who trade in the securities of "reporting issuers" – corporations whose shares are widely traded and must file reports with provincial securities commissions. These laws also contain liability provisions in respect of improper insider trades.

Most provincial corporations statutes also contain insider trading provisions. In some provinces they deal only with the liability of insiders of corporations that do not offer their securities to the public (Ontario, Alberta); in others (Manitoba, Saskatchewan, British Columbia) they cover all corporations incorporated pursuant to the particular statute and do not distinguish between publicly traded and privately held corporations. Some provinces, however, such as Prince Edward Island, Nova Scotia and Quebec, have no insider trading provisions in their corporations laws.

AMENDING THE CBCA REQUIREMENTS

The Insider Trading Discussion Paper points to three approaches to amending the insider trading provisions of the CBCA. These are:

- eliminating the CBCA insider trading requirements in their entirety and leaving the regulation of insider trading to the provinces;
- eliminating only the insider reporting provision of the CBCA and leaving the collection of such information to the provincial securities statutes;
- maintaining the CBCA insider trading requirements while harmonizing them with the provincial requirements.⁽¹³³⁾

A. Eliminating All CBCA Insider Trading Requirements

The Discussion Paper presents arguments for and against repealing all the CBCA insider trading provisions. The key arguments in support of this are that the provisions largely duplicate the requirements of provincial securities legislation with respect to public companies and constitute an unnecessary regulatory and financial burden on corporations. It has been suggested that these burdens may impair the competitiveness of federally incorporated companies.⁽¹³⁴⁾

There are equally persuasive arguments against repealing the CBCA insider trading provisions. Again, the Discussion Paper points to the following:

- (a) the regulation of insider trading fulfills important corporate law objectives such as the promotion of good relations between management and shareholders and dealing with conflict of interest situations;
- (b) there would be only a small reduction in duplication and enforcement options would be limited;

(133) Insider Trading Discussion Paper, February, 1996, p. 6.

(134) *Ibid.*, p. 7-8.

- (c) there are still important differences among provincial securities laws and maintaining the CBCA requirements would guarantee a minimum level of regulation for CBCA corporations;
- (d) the provisions allow the federal government to participate in the regulation of insider trading and to ensure uniform requirements for CBCA corporations;
- (e) maintaining jurisdiction over insider trading allows the federal government to achieve its policy objectives in the field.⁽¹³⁵⁾

Although insider trading was a topic of considerable discussion before the Committee, there was little mention of the need to eliminate the insider trading requirements of the CBCA. One witness, however, felt that the CBCA was not the right forum for addressing insider trading at the federal level.

The Committee believes that it is important to retain insider trading provisions within the CBCA. At the same time, the Committee recognizes that the present federal insider trading regime is outmoded and has been supplanted by provincial securities laws.

The Committee would prefer that the federal government direct its efforts toward harmonizing the CBCA's insider trading regime with provincial requirements in order to eliminate overlap and duplication.

The harmonization of federal and provincial requirements could be accomplished in a number of ways. One method would be through the incorporation by reference within the CBCA of relevant provincial securities law provisions.

Another way would be through the use of regulations; much of the federal insider trading regime could be set out in regulations under the CBCA. The use of regulations would allow the federal provisions to be updated as needed and ensure that change could be undertaken quickly.

B. Eliminating the Insider Reporting Provision of the CBCA

As mentioned earlier, the insider trading provisions of the CBCA have three components: insider reporting; a prohibition against speculative trading; and civil liability.

In addition to examining whether the CBCA insider trading provisions should be eliminated in their entirety, the Insider Trading Discussion Paper looked at the possibility of repealing only the insider reporting component of those provisions.

Virtually all insiders who are required to file a report under the CBCA must also file reports with the applicable provincial securities commissions. Although not identical, there is a

(135) *Ibid.*, p. 8-9.

substantial degree of overlap in the provincial securities law and the CBCA definition of “insider” and the provincial concept of “reporting issuer” and the CBCA notion of “distributing corporation.” A CBCA “distributing corporation” is a “reporting issuer” for insider trading purposes except in the following circumstances:

- if a CBCA corporation distributes securities in a foreign country but not in Canada;
- if a CBCA corporation distributes securities only in Prince Edward Island, New Brunswick, the Northwest Territories or Yukon;
- if the provincial securities regulator exempts a reporting issuer from filing insider trading reports and a similar exemption is not granted under the CBCA.⁽¹³⁶⁾

Furthermore, the CBCA has a somewhat broader definition of insider, which, unlike the definition in provincial securities laws, includes:

- distributing corporations that purchase securities of their affiliates;
- 10% shareholders of companies that become insiders of the distributing corporation or of which the distributing corporation becomes an insider and the directors and officers of the 10% shareholders;
- a director, officer or 10% shareholder of a distributing corporation who enters into a business combination with a body corporate.⁽¹³⁷⁾

In spite of the differences, only a small group of persons would be subject to only the CBCA reporting requirements; the substantial majority of insiders fall under both regimes.

There have been efforts to ease the regulatory and paper burden on insiders who must report under more than one regime. The form for filing insider reports under the CBCA is identical to the form used under several provincial securities laws. Under section 127(8) of the CBCA the Director appointed under the Act can exempt persons from the requirement to file a report. In addition, section 258.2 of the CBCA, enacted in 1994 but not yet proclaimed, will allow the Director to issue a blanket exemption from CBCA filing requirements where similar reports are required to be filed under other federal or provincial legislation.⁽¹³⁸⁾

(136) *Ibid.*, p. 11.

(137) *Ibid.*, p. 12.

(138) Section 258.2 provides as follows: In the prescribed circumstances, the Director may, by order made subject to any conditions that the Director considers appropriate, exempt from the application of any provision of this Act requiring notices or documents to be sent to the Director such notices or documents or classes of notices or documents containing information similar to that contained in notices or documents required to be made public pursuant to any other Act of Parliament or to any Act of the legislature of a province as are specified in the order.

Insider trading reporting requirements were discussed at length before the Committee. While some witnesses made note of the duplicative filing requirements for insiders of CBCA corporations, they did not generally feel that the requirements were a major obstacle to doing business or a significant regulatory burden. That insiders of public corporations may have to comply with regulatory regimes at the federal level and with many of the provincial securities acts seemed to be accepted as a fact of business life in Canada.

Eliminating the insider reporting requirements was not a significant issue for the witnesses. Their concern tended to focus on the harmonization of federal and provincial legislative requirements. One witness asked that the CBCA “not codify areas that are still in flux or subject to constant change but, rather, that it establish a mechanism which can incorporate the best of the changes occurring in overlapping and inter-related rules, regulations and laws.”⁽¹³⁹⁾

Another witness put it this way:

... to achieve greater uniformity, there should be a tremendous amount of flexibility in the federal law, so that when someone does establish what is widely accepted as a better model – let us say for regulating insider trading – it is adopted in the federal law. That way, we get uniformity and the federal law is still seen as an exemplary and up-to-date model law for all other jurisdictions.⁽¹⁴⁰⁾

Yet another witness called for greater harmonization between the federal and provincial legislative provisions that affect capital markets. He expressed the following view:

My basic proposition is that the CBCA must be maintained in a state that works for the modern corporation, and if the federal government believes it has a role in capital market regulation and that role is discharged through provisions of the CBCA, then the terms of the CBCA that affect capital market activity must be, if not be uniform with provincial provisions, at least compatible or consistent with provincial provisions.⁽¹⁴¹⁾

The Committee does not see a need to eliminate the CBCA insider trading reporting requirements. Where duplication and overlap exist, the Director under the CBCA should use individual and, when available, blanket exemptions to reduce the burden of duplicate filing requirements. In addition, every effort should be made to promote electronic filing and to modernize the relevant provisions of the CBCA.

(139) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:69, (Ms. Rhonda Grant).

(140) *Ibid.*, 1:84, (Mr. John Howard).

(141) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:80, (Mr. Peter Dey).

17. The Committee recommends that the insider trading reporting provisions of the *Canada Business Corporation Act* be retained and modernized and duplicate filings be eliminated to the extent possible through exemption orders.

MODERNIZING THE CBCA INSIDER REPORTING REQUIREMENTS

The Insider Trading Discussion Paper sets out a number of proposals for modernizing the insider trading provisions and the insider reporting requirements in particular. Of these, the time for filing insider trading reports was most widely discussed before the Committee. As a result, the following discussion will be confined to this area of concern.

Under the CBCA, insider reports must be filed within 10 days after the end of the month in which a person becomes an insider or makes a trade. The same time periods apply under Ontario, Manitoba, Nova Scotia and Newfoundland law. Other provinces, such as Alberta, British Columbia, Quebec and Saskatchewan, require reports to be filed within 10 days after becoming an insider or making a trade.⁽¹⁴²⁾

Thus, under the CBCA, a trade that took place at the beginning of one month would not have to be reported until the tenth day of the following month. By the time the trade was published in the Corporations Bulletin, some three months would have elapsed since the trade had taken place.

A number of witnesses argued for more timely disclosure of insider trading. Some suggested that reports should be filed on the day the transaction is completed. The case for timely disclosure was aptly put by one witness in the following manner:

... one of the things you are very concerned about in a public company is timely disclosure. Timely disclosure means when you know, everyone else had better know. I have been an insider and reported to a number of organizations, and I am an insider on a number now. We report monthly. In essence, there is a month's delay. It seems to me, in the present era of universal instantaneous communications and computer-based tracking, that the appropriate time to report is the day the trade happens. That is possible to do. I suggest that anything later than the day the trade happens is, indeed, inconsistent with the concept of timely disclosure. Publishing a month and a half after a large block is traded that it was really an inside transaction is not timely information.⁽¹⁴³⁾

(142) Insider Trading Discussion Paper, p. 14.

(143) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:149, (Mr. Gordon Cummings).

Although favouring more timely disclosure, another witness suggested that it may be difficult for some large institutional investors to report trades on a same-day basis.

The Committee supports the notion of more timely disclosure of insider activities. The Committee notes that the 1994 amendments to the CBCA (not yet in force) provide for the filing of notices and documents by electronic means.⁽¹⁴⁴⁾ Thus, the CBCA will be equipped to accommodate more timely disclosure.

The Committee would not favour a requirement for the same-day filing of insider reports, however, until such time as instantaneous communication is widespread and it has been established that insiders have the ability to comply with such a requirement. In the interim, the Committee, favours two proposals that would improve the timeliness of the reporting requirements:

18. The Committee recommends that the time given for insiders to report trades, or declare that they have become insiders be decreased to within 10 days of their becoming an insider or making a trade.
19. The Committee recommends that the time period for persons to declare that they have become insiders or to report trades be prescribed by regulation rather than in the CBCA itself. This would make it easier to update and to harmonize federal time frames with those of the provinces.

(144) CBCA, s. 258.1(1).

SHAREHOLDER COMMUNICATION AND PROXY SOLICITATION RULES

INTRODUCTION

In August 1995, Industry Canada issued the discussion paper *Shareholder Communications and Proxy Solicitation Rules* (Shareholder Communications Discussion Paper).⁽¹⁴⁵⁾

The issues addressed in the Discussion Paper include:

- whether the *Canada Business Corporations Act* should be amended to require intermediaries to provide share issuers with the lists of beneficial shareholders;
- whether to harmonize the CBCA with National Policy 41 by amending the definition of “registrant”;
- whether to amend the CBCA with respect to:
 - a) the record date for determining shareholders entitled to receive notice of annual or special meetings;
 - b) the period which notice of annual meetings shall be sent to shareholders;
 - c) the record date for purposes other than those regarding notice of or votes at annual or special meetings;
- whether the CBCA should provide for a fixed record date for the voting of shares;
- whether the CBCA should specify voting right entitlement for loaned shares;
- whether the rules governing the mandatory solicitation of proxies should be harmonized with provincial securities and corporate laws, specifically,
 - a) whether the CBCA should be amended to require that the management of all distributing corporations should be covered by mandatory proxy solicitation rules;
 - b) whether the CBCA should be amended to exempt management of a non-distributing corporation with fewer than 50 shareholders (rather than the current 15) from having to

(145) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act, Discussion Paper, Shareholder Communications and Proxy Solicitation Rules*, August 1995.

send a form of proxy to each shareholder who is entitled to receive notice of a meeting of shareholders;

- whether the CBCA proxy solicitation rules should be amended in a manner similar to those recently adopted by the Securities and Exchange Commission in the United States, particularly in the area of communications among shareholders.

During its hearings, the Committee received a number of representations on the issue of whether the CBCA should be amended to require intermediaries to provide share issuers with lists of beneficial shareholders and the question of communications among shareholders. As a result, this chapter of the report is limited to a discussion of these issues.

COMMUNICATIONS BETWEEN CORPORATIONS AND SHAREHOLDERS

A. Background

The Shareholder Communications Discussion Paper describes three developments that have affected the ability of corporations to communicate with their shareholders: the nominee system, the depository system, and National Policy 41.

The discussion of these developments presented in the Discussion Paper is set out below.

B. The Nominee System

The CBCA provides that a corporation is required to send shareholders corporate information, such as notices of meetings, proxy-related materials, and audited financial statements. The growth of two kinds of shareholders — beneficial and registered — has made the sending of this material more problematic.

Beneficial shareholders are persons who have purchased shares and are entitled to dividends and capital gains but who may not be registered on the corporation's records for the purposes of voting at annual meetings. Often a depository, broker or other intermediary is listed as the registered owner.

The Discussion Paper points out that over the past few decades shareholder ownership practices have changed; in the past individual shareholders had possession of their share certificates and had their names recorded on the books of the corporation as shareholders while today shares of publicly traded corporations are registered in the names of nominees, rather than the individuals who have actually bought them.

Under the nominee system, intermediaries hold securities in "nominee form", and maintain a list of the beneficial owners they represent. Because the issuing corporation shows the intermediary as the registered shareholder, it does not know the beneficial owner of the shares.⁽¹⁴⁶⁾

C. The Depository System

The growth of the depository system increased the distance between the corporation and its beneficial shareholders. In the 1970s, securities depositories were developed to facilitate the trading and settlement of securities by eliminating the need for delivery of share certificates between intermediaries. Most securities are held on deposit with clearing agencies for intermediaries and ownership changes are made through book-entry transfers in the appropriate accounts. An important aspect of the nominee and the depository systems is that when shares are traded, the shareholders' register of the corporation does not have to be changed.⁽¹⁴⁷⁾

D. National Policy 41

National Policy Statement Number 41, instituted in 1987 by the Canadian Securities Administrators, sets out obligations for share issuers, intermediaries and clearing agencies with respect to shareholder communications. It creates a regime whereby issuers forward proxy materials to beneficial shareholders through the offices of intermediaries.⁽¹⁴⁸⁾

NP 41 has been criticized on a number of fronts. Proposals are being examined that would allow corporations to obtain the names of the beneficial owners of its shares from intermediaries.⁽¹⁴⁹⁾

AMENDMENTS TO THE CBCA

A number of witnesses who commented on shareholder communications described the changes that have occurred in the past two decades. One witness noted that it is now much more difficult to identify a corporation's shareholders.

... [I]n the early 1970s, ... it was quite frequently the case that one could identify 60 or 70 per cent of the shareholders, whether corporate or individual, in a large, widely held company, and keep a pattern of communication with them One would hear from individuals a lot more in those years.

(146) *Ibid.*, p. 3-4.

(147) *Ibid.*, p. 4.

(148) *Ibid.*, p. 4-5.

(149) *Ibid.*, p. 7.

Twenty years later, in the early 1990s, that proportion had dropped from 60 or 70 to about 10 per cent. The other 80 or 90 per cent of the shares of many large, widely held companies had become a kind of commodity that was bought and sold by way of computer programs by large financial institutions without any particular sense of continuing identification with the company as a shareholder.⁽¹⁵⁰⁾

Another witness described the effect of having shares held electronically in the following manner:

Shares are now held electronically by brokers. They are held electronically by banks if they are used as collateral for loans. No paper is involved. If you insist on getting paper, they make it as difficult for you as they can. They charge you a special fee. They tie the transaction up so that if you want to sell the shares, you can never sell them in a timely way. You have to get the paper and transmit them yourself.... If you hold them electronically, the corporation that you own the shares in initially will not know who you are. The result is that you will not get the annual statements, the quarterly statements, or any other statement that the corporation may want to issue to its shareholders.

If you are a sophisticated shareholder, you can demand to get this information. It is now made available to you in connection with an annual meeting, but not in connection with quarterly statements or special communications.... Even if the companies provide this information, it arrives too late to be acted upon.⁽¹⁵¹⁾

Yet another witness described his frustration at not knowing who his shareholders are:

It is extremely frustrating for me not to know who my shareholders are. When I did an initial public offering a few years back, one of the great surprises was discovering the next day that I had lost track of who my shareholders were. I could not send communications directly to my shareholders....

I am working through a series of intermediaries. That is to say, I work with the trustee and the trustee distributes the documents to the shareholders. It is inconceivable, especially if you put yourself in my

(150) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:134, (Mr. Bob Blair).

(151) *Ibid.*, Issue No. 3, 19 February 1996, 3:24-25, (Mr. J. William E. Mingo).

context where I run a telecommunications company, not to know who the shareholders are and not to be able to make mass distributions to the shareholders. It is so easy today to do that. There are Internet access files, and so on. It is almost inexcusable.⁽¹⁵²⁾

Mr. L.R. Wilson commented on the need to establish effective lines of communication with shareholders and on the proposal contained in the Shareholder Communications Discussion Paper:

According to the TSE report on corporate governance, one of the principal responsibilities of a board is to ensure that the corporation has a policy in place to communicate effectively with its shareholders. In particular, the policy must accommodate feedback from shareholders. To achieve this objective and to establish effective lines of communication with our shareholders, we need the ability, first, to know who they are and, second, to be able to communicate directly with them.

Currently, more than 70 per cent of BCE shares are held through nominees, including securities depositories. Under the current rules, we cannot communicate directly with our non-registered shareholders. I understand that the proposal from Industry Canada with respect to this issue is to allow direct communication with non-objecting beneficial shareholders but only with respect to "communications requirements under the CBCA associated with corporate governance."

I see no reason to limit direct communication in this fashion. Unless a shareholder expressly requires that his or her identity be kept confidential, we should be able to communicate directly with all our shareholders on any matter concerning the business of the corporation in the same manner as we can with registered shareholders.⁽¹⁵³⁾

The general view expressed to the Committee was that the current system for communicating with shareholders does not work and must be improved. At best the present system is unsatisfactory, frustrating, costly, and time-consuming.

The Committee considered the present provisions of the CBCA and concluded that they must be amended to enhance shareholder communications.

(152) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:26, (Mr. Jan Peeters).

(153) *Ibid.*, 4:66-67, (Mr. L. R. Wilson).

20. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to require registrants⁽¹⁵⁴⁾ to furnish to issuers, upon request, and with a fixed period of time, a list of all beneficial shareholders. This list could be used to communicate directly with non-registered shareholders in respect of matters relating to the business and affairs of corporation. Intermediaries would be permitted to withhold the names and addresses of beneficial shareholders who have requested in writing that their names not be given to issuers.

In making the above recommendation to improve the ability of corporations to communicate with their shareholders, the Committee notes that other amendments may have to be made to the CBCA to broaden the definition of registrant to capture all intermediaries.

COMMUNICATIONS AMONG SHAREHOLDERS

A. Introduction

The Shareholder Communications Discussion Paper also deals with the issue of communications among shareholders.

Possible interpretations of paragraph 147(c) of the CBCA, which defines "communication to a shareholder under circumstances reasonably calculated to result in the procurement, withholding or revocation of a proxy" as a solicitation, can result in significant problems for shareholders.

The Discussion Paper notes that under this definition, virtually all views expressed by shareholders, including informal discussions or personal letters criticizing management, could be deemed to be a solicitation under section 147. Violations of section 147 carry a fine as well as a term of imprisonment. In addition, violators could be required to prepare and send proxy materials to all shareholders.⁽¹⁵⁵⁾

The Discussion Paper puts forward a number of recommendations to facilitate communications among shareholders. First, the paper recommends that oral and written communications between shareholders be exempt from the proxy circular and disclosure requirements. This exemption would be granted in cases where the person communicating was not seeking proxy authority and written communications were made public by other means.⁽¹⁵⁶⁾

(154) Under section 147 of the CBCA a "registrant" is defined as "a securities broker or dealer required to be registered to trade or deal in securities under the laws of any jurisdiction".

(155) Shareholder Communications Discussion Paper, p. 27-28.

(156) *Ibid.*, Executive Summary p. iii.

Other recommendations for facilitating communications among shareholders set out in the Discussion Paper include:

- changing the definition of “solicitation” to specify that a shareholder could publicly announce how he or she intended to vote and provide the reasons for that decision without having to comply with the proxy rules;
- exempting solicitations conveyed by public broadcast or speech or publication from the proxy circular delivery requirements, provided a definitive proxy circular was on file with the Director under the CBCA;
- allowing corporations and other soliciting parties to commence a solicitation on the basis of a preliminary proxy circular publicly filed with the Director; and
- requiring corporations to provide shareholders with copies of any list of non-objecting beneficial owners where those names were in the corporation’s possession, in addition to the list of registered shareholders, as currently required.⁽¹⁵⁷⁾

The Discussion Paper points out that in 1992 the U.S. Securities and Exchange Commission amended its proxy rules to foster more open communications among shareholders.⁽¹⁵⁸⁾

B. Views of the Witnesses

The witnesses who commented on the issue of communications among shareholders favoured changes to the proxy rules to enhance shareholder communications.

The Chairman, President and Chief Executive Officer of BCE Inc., while not opposing the relaxation of the proxy rules, was concerned that appropriate checks and balances be put in place to prevent abuse.

... [A]ny new rules which would expand the scope and manner of shareholder communications should drafted in a balanced way. Checks and balances should be put in place to ensure that the laudable objective of increased shareholder communication among themselves is achieved without allowing abuse of that system.

... The timing and accuracy of information presented in the media should be regulated to ensure that the interests of the corporation and its shareholders generally are fairly balanced against those of dissident shareholders. A company should be allowed sufficient time to rebut or to explain a position or to correct factual inaccuracies in

(157) *Ibid.*

(158) Shareholders Communications Discussion Paper, p. 30.

response to a media campaign initiated by a dissident shareholder.⁽¹⁵⁹⁾

A detailed presentation on the proxy solicitation rules was made on behalf of the Ontario Teachers' Pension Plan Board. It expressed support for the changes proposed in the Discussion Paper. It was the view of the Teachers' Pension Plan Board that the rule changes would foster a higher level of corporate governance and free institutional investors to communicate informally among themselves. Because of the level of detail in this presentation, it is useful to quote a substantial portion of the remarks of the President and Chief Executive Officer:

Among the discussion papers to date, the area in which Teachers' as an institution has the most interest is that of the contemplated changes in the proxy rule governing shareholder communications. The changes that have been proposed in the proxy rules are ones that should be greeted with enthusiasm by anyone concerned with effective corporate governance in Canada. Effective corporate governance is an ongoing process built on the foundation of continuing involvement by shareholders in the affairs of the corporation and with one another. Shareholders must be informed. They must conduct continual research on the company. They must review policies, prospects and decisions. When questionable decisions are made, they must indicate their concern. When good ideas surface that the company should review, shareholders must prod the company to consider them. The company, for its part, must assess the preference of shareholders and the views of the market, which is its best critic, on whether value is being realized.

This process is founded on continual communication. Shareholders must speak with many people in the market. They must speak with each other to learn whether their views are widely shared or are a minority opinion. They must be able to speak with the company, as individuals or as a group. When a problem surfaces, they must be able to discuss their concerns; when a corporate proposal is made that demands opposition, they must be able to act.

The Canadian proxy rules ... create substantial barriers to this kind of continued, informal communication among shareholders. As a result, they reduce the effectiveness of the oversight process. The result is detrimental to shareholders, corporations and the integrity of the process itself. The reforms proposed in the directorate's discussion paper would rectify the most significant problems with the rules and thereby spur a healthier, more-effective and, importantly, less contentious governance process.

(159) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:67, (Mr. L.R. Wilson).

The current proxy rules were designed to protect investors from being misinformed, misled or manipulated by proxy solicitation undertaken either by management or by outside investors. They accomplish this task by requiring soliciting parties to prepare, distribute and file a dissident proxy circular and to make detailed disclosure about his or her organization, investment intent and trading history. In addition, each specific communication, whether it be a letter, advertisement or speech, triggers a dissident proxy circular obligation. In contentious, heated proxy contests for control waged between a determined raider and an entrenched management team, there is conceivably an argument that such dissident proxy circular requirements make sense. Even in these situations, though, one can make a strong argument that the rules interfere in a fundamental way with freedom of speech and with investors' rights to communicate freely about property that they own.

However, the impact of the rules on contentious control situations is not my concern here. The reason that the present laws have a deep impact on corporate governance lies in the fact that they do not solely apply to such extreme situations. Instead, they apply to virtually any communication among investors about a significant issue of corporate policy. The key factor in the rules that leads to this result is the definition of the term "solicitation". Solicitation is defined to involve any communication that can reasonably be calculated to result in the giving, withholding or revoking of a proxy. This means, as a practical matter, that virtually any expression of opinion by one shareholder to another can be construed to be solicitation.

The rules were written with one reason; the intent was sound. The idea was to prevent unscrupulous shareholders and management from front-running the solicitation process. Historically, such front-running occurred with regularity in the U.S. market prior to the mid 1950s, when the American proxy rules were written to incorporate a restrictive definition of solicitation that was similar to the one currently embodied in the Canadian rules. However, good though the intent of the rules may have been, the result, in a world of institutional investors who wish to become actively involved in corporate governance, is chilling. Informal communication is the lifeblood of an effective, informed governance process. That kind of communication is shifted by the rules. Shareholders are significantly restricted in their ability to voice opinion to each other, discuss views and concerns, or discuss possible remedies, without first preparing a dissident proxy circular. The result is that shareholders, who would otherwise work in cooperation with each other and with management, are pushed into isolation. They conduct their activities

alone and guard against slips in communication that could be argued to be proxy solicitation.

[T]he staff at the Ontario Teachers' Pension Plan feel the pinch of the rules on an ongoing basis. There have been many occasions in the past few years when the Teachers' Plan has been concerned about corporate performance, or opposed to a corporate action, or interested in providing input on a voting or other issue of corporate policy. In those circumstances, Teachers' staff has conducted rigorous research and often offered quiet advice to management and boards. We have the concern that communication among shareholders could be construed to constitute solicitation under the present proxy rules. We have been somewhat frustrated with this aspect of the Canadian regulatory framework, which is supposed to protect shareholders but presents a significant barrier to the most mundane and obvious action that shareholders could and should take to protect themselves, namely, talking to each other.

In our view, the changes to the rules that have been proposed by the directorate are an entirely appropriate redress to the present situation. Disinterested investors under the proposed rules would be allowed to communicate freely with fellow shareholders without the problems associated with preparing a dissident proxy circular. We believe that this proposed change would have a profound effect on efficiency of the corporate governance process and would free us and other institutions to communicate informally with one another about the companies in which we invest. It is our belief that changing the proxy rules in the manner contemplated by the directorate would eventually lead to a higher level of corporate governance.

There is some fairly convincing empirical evidence to support the predictions I have just made. From 1956 through 1992, the U.S. proxy rules were virtually identical to the present restrictive Canadian rules. In late 1992, after approximately three years of careful debate and review, the U.S. Securities and Exchange Commission revised the rules in a manner virtually identical to the reforms that have been proposed.

We have spoken at length to governance experts in the U.S. about the effects of the new rules, which were somewhat controversial, particularly among members of the corporate community at the time of their passage. There is virtually universal belief that the rules changes in the U.S. have been highly beneficial, spurring a new, desirable kind of informed corporate governance activity. This is

true across the spectrum of governance observers, including many who voiced concern about the rules before they were adopted.⁽¹⁶⁰⁾

The Committee supports the thrust of the Discussion Paper's proposals to promote open and meaningful communications among shareholders.

21. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to encourage and facilitate communications among shareholders.

(160) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:26-28, (Mr. Claude Lamoureux).

TAKE-OVER BIDS AND GOING-PRIVATE TRANSACTIONS

INTRODUCTION

A take-over bid can be described as “an offer to all or most shareholders to purchase shares of a corporation, where the offeror, if successful, will obtain enough shares to control the target corporation.”⁽¹⁶¹⁾ The *Canada Business Corporations Act* defines a take-over bid in somewhat different terms as:

an offer, other than an exempt offer, made by an offeror to shareholders at approximately the same time to acquire shares that, if combined with shares already beneficially owned or controlled, directly or indirectly, by the offeror or an affiliate or associate of the offeror on the date of the take-over bid, would exceed ten percent of any class of issued shares of an offeree corporation and includes every offer, other than an exempt offer, by an issuer to repurchase its own shares.⁽¹⁶²⁾

The take-over bid provisions of the CBCA were first enacted as part of the *Canada Corporations Act* in 1970 and subsequently transferred to the CBCA in 1975.⁽¹⁶³⁾ The principal objective of these provisions is to protect the rights and interests of the parties involved in a take-over bid – the offeror, shareholders and the target corporation. A measure of protection is given by provisions that:

- require information germane to the decision on whether to accept or reject an offer to be given to the shareholders to whom a take-over bid is made (offerees);
- give offerees a period of time in which to review the information and make a decision;
- require that the board of directors of the target corporation be given information relevant to their decision on whether to recommend acceptance or rejection of the bid;
- give the target corporation’s board of directors a period of time in which to assess the take-over bid;

(161) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act, Discussion Paper, Take-over Bids*, February 1996, p. 2, (Take-over Bids Discussion Paper).

(162) *Canada Business Corporations Act*, s. 194.

(163) Take-over Bids Discussion Paper, p. 4.

- ensure that the offer is made to all shareholders of the shares sought to be acquired; and
- require all shareholders to be treated equally with respect to price and the portion of their shares which are taken up in an oversubscribed partial bid.⁽¹⁶⁴⁾

The take-over bid provisions of the CBCA apply to all corporations whose shares are publicly-traded or who have more than fifteen shareholders. Provincial securities laws also govern take-over bids. Where a CBCA corporation is the target of a take-over bid, it may therefore be necessary to comply with both the CBCA and the securities laws of the provinces where the securities of the corporation are publicly traded.⁽¹⁶⁵⁾

In February 1996, Industry Canada issued the discussion paper, *Canada Business Corporations Act, Discussion Paper, Take-over Bids* (Take-over Bids Discussion Paper). The discussion paper examined three broad issues: (1) repealing the CBCA take-over bid provisions; (2) amending the CBCA take-over bid provisions; and (3) defensive measures. The paper recommended keeping the take-over bid provisions and set out 23 proposals for amending them.

The comments received by the Committee were largely concerned with issues such as the take-over bid threshold, extending the minimum bid period and defensive mechanisms.

TAKE-OVER BID THRESHOLD

The present take-over bid provisions of the CBCA apply if an offeror, after making a bid for shares of the target corporation, would control or own more than 10% of any class of shares of the target corporation. The take-over bid provisions of provincial securities statutes have a threshold of 20%. According to the Take-over Bids Discussion Paper, bidders normally must acquire at least 20% of a publicly traded corporation's shares in order to gain control over the corporation.⁽¹⁶⁶⁾

In order to harmonize the federal and provincial take-over bid thresholds, the Discussion Paper recommends that the CBCA threshold be increased from 10 to 20%.⁽¹⁶⁷⁾

The witnesses who commented on the threshold issue favoured changing the CBCA threshold to 20%. The Committee considered retaining the current CBCA threshold provision, but the case for harmonization is persuasive. The Committee supports harmonizing the federal and provincial take-over bid thresholds.

(164) *Ibid.*, p. 3-4.

(165) *Ibid.*, p. 4.

(166) *Ibid.*, p. 13.

(167) *Ibid.*

22. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* take-over bid threshold of 10% be increased to 20%.

EXTENDING THE MINIMUM BID PERIOD

A. Background

The take-over bid provisions of the CBCA distinguish between a "bid for all shares" and a "bid for less than all shares." While in both situations, an offeree has to be given at least 21 days after the date of the bid within which to tender his or her shares to an offeror, other time periods vary. In a "bid for all shares" there is no limit on the maximum time period permitted for the deposit of shares after the date of a take-over bid, while in a "bid for less than all shares" the shares must be deposited within 35 days of the date of the bid. The minimum number of days that must expire before an offeror can take up shares tendered pursuant to a bid also differs; in a "bid for all shares" an offeror must wait 10 days after the date of the take-over bid to take up shares; in a partial bid, 21 days.⁽¹⁶⁸⁾

The Take-over Bids Discussion Paper notes that CBCA corporations may have difficulties because the CBCA and provincial securities legislation do not contain the same time limits. The CBCA, for example, provides that shares deposited under a take-over bid can be withdrawn by an offeree shareholder up to ten days after the date of the bid; provincial securities laws, on the other hand, specify a 21-day withdrawal period.⁽¹⁶⁹⁾

The Discussion Paper also suggests that the relatively short time periods provided in the CBCA may not give corporations and their directors sufficient time to consider a take-over bid properly, make recommendations to shareholders, and seek competing bids, if necessary.⁽¹⁷⁰⁾

The idea of increasing beyond 21 days the minimum period that shareholders have to consider a bid has been discussed for some time. The Take-over Bids Discussion Paper notes that in 1990 the Canadian Securities Administrators proposed extending the minimum bid period as well as certain other relevant time periods from 21 days to 35 days. It also points out that in September 1995, the Ontario Teachers' Pension Plan Board recommended that the CBCA and provincial securities laws be amended to extend the minimum bid period from 21 to 35 days.⁽¹⁷¹⁾

(168) *Ibid.*, p. 31.

(169) *Ibid.*, p. 29.

(170) *Ibid.*

(171) *Ibid.*, p. 29-30.

B. Defensive Mechanisms – Poison Pills

Proposals for extending the minimum bid period are also driven by the increased use of “poison pills” or shareholder rights plans. Poison pills are plans designed to thwart unwanted take-over bids or to provide the corporation’s management with more time to analyze a bid. They have the effect of extending the 21-day period that shareholders have to consider a bid and typically allow the target company to issue new shares at a significant price discount to existing shareholders except the bidder, in order to make the take-over prohibitively expensive.⁽¹⁷²⁾

A recent issue of *Business Quarterly*⁽¹⁷³⁾ contained the following description of a shareholders right plan:

Under a shareholders rights plan, the holders of common shares of a company receive one right – an option to buy more shares – for each share held. The rights have a set expiry date and do not carry a vote. They are worthless initially because the price at which they can be exercised is set higher than the current market price. They trade together with the shares, so that a shareholder cannot sell a right without selling the share to which it is attached....

If a so-called triggering event occurs, however, the rights begin trading separately from the shares. In Canada, the most common triggering event occurs when a group or individual (the acquiror) obtains more than a specified percentage of the shares (threshold level). Then the rights can be exercised to purchase shares at a 50% discount from the current market price. The rights of the group causing the triggering event, however, become void and cannot be exercised. All the shareholders except the acquiror can exercise their rights to purchase shares for half price. This action results in a substantial dilution in the share holdings of the acquiror, making it extremely expensive to attempt a takeover bid.

There are essentially two competing views about the effects of poison pills: the shareholders’ interest view and the management entrenchment view. According to the former, poison pills enable management to block a bid that is too low, force the bidder to make a more palatable offer or allow management to seek out another party with a better offer. This view suggests that the purpose of management’s actions is to enhance shareholder wealth.⁽¹⁷⁴⁾

(172) *Ibid.*, p. 4

(173) Liza Kessler, Ameera Dawood, “Poison Pills: How Toxic Are They?”, *Business Quarterly*, Summer 1995, Vol. 59, No. 4, p. 48.

(174) *Ibid.*, p. 49.

The management entrenchment view, on the other hand, suggests that poison pills are used for the benefit of management rather than of shareholders. Because senior managers and directors are usually replaced after a take-over, measures designed to deter or block a take-over are employed to preserve management positions.⁽¹⁷⁵⁾

The early versions of the poison pill were often criticized by shareholders as giving too much discretion to management. Indications are that in Canada poison pills now appear to be less onerous and more acceptable to shareholders.

The view that the worst aspects of the poison pill have been eradicated was expressed by a number of witnesses who appeared before the Committee. One witness noted that poison pills have been modified significantly over the past two or three years largely in response to the concerns expressed by institutional investors.⁽¹⁷⁶⁾

Mr. Jean-Claude Delorme put it this way:

Concerning the shareholder rights plan, and in particular the poison pills, the situation has changed greatly since the first poison pills came out at the beginning of the eighties. A great many corporations today have plans that are supposedly shareholder rights plans, and which, compared to what they were 10 or 15 years ago, are essentially acceptable.

In a general way, shareholders tend to accept that type of plan inasmuch as it merely extends the deadline of a takeover bid.

According to the legislation, there must be a minimum 21-day period. In some cases, this is complied with. In other cases, the circumstances would warrant a somewhat longer deadline, if only for the benefit of the shareholders or because of the complexities of a deal.

You might consider the possibility of extending that time limit to, for example, 45 days.⁽¹⁷⁷⁾

Another witness gave a specific example of how his company's poison pill was altered after discussions with shareholders.

(175) *Ibid.*

(176) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 3, 19 February 1996, 3:26, (Mr. J. William E. Mingo).

(177) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:12, (M. Jean-Claude Delorme).

In our so-called "poison pill", we started with 90 days. We had that provision for five years, from 1990 to 1995. When we went for renewal, in the course of negotiations with the institutional shareholders, we had to drop it to 75. They voted for that because we were able to convince them that it is not possible in less than 75 days to make a valuation of an international company such as ours.⁽¹⁷⁸⁾

The consensus among witnesses who addressed the time period during which shareholders could deposit shares in response to a take-over bid was that the 21-day period was too short. Some were of the view that poison pills were a direct response to this; in other words, they served as an instrument to extend the 21-day period and to provide the time needed to properly consider or counter a take-over bid. Indeed, one witness suggested that keeping the time limit at 21 days would perpetuate poison pills.⁽¹⁷⁹⁾ Another felt that the shareholder rights plans in place today really just buy time. If the deposit period were extended to 45 days there might be fewer poison pills.⁽¹⁸⁰⁾

Although there was a general consensus that the 21-day period was too short, and should be extended, witnesses had varying views as to what would be an appropriate period. The Take-over Bids Discussion Paper proposed that an offeree be given a minimum of 45 days from the date of a bid to deposit his or her shares. Some witnesses felt that a 45-day period would be acceptable. Others suggested something less than 45 days would suffice.

A different tack was taken by one witness. He felt that a legislated solution to the problem was not necessary. It was his view that shareholder rights plans are effective mechanisms for addressing this problem.

The take-over bid rules provide for 21 days before people can take up and pay for shares, and the comment is always made that a big complex multi-national corporation cannot respond effectively within 21 days to create shareholder value and to test the market for alternatives....

Everyone recognized that, but the original 21 days was simply designed to give offeree shareholders time to absorb the information in the bid. It was not designed to enable the target shareholders and the target board of directors to manage the affairs of the corporation. That is a corporate responsibility.

(178) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:134, (Mr. P. K. Pal).

(179) *Ibid.*

(180) *Ibid.*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:111, (Mr. George Watson).

The community, then, was creative. It came up with the shareholder rights plan as opposed to the poison pill. Through a mechanism, it was able to come up with a solution to the target directors' fiduciary obligation issues. Some companies need 90 days, some need 60 days and some need four or five months, but it was a response developed in the private sector that could be customized to the circumstances of each corporation. That is where it should stay. It does not need to be a legislated solution. The community has worked it out. Companies have come up with this mechanism. Shareholders get to vote on it. If they do not like it, they negotiate with the target board and come up with a consensus as to what works for them, whether it is 30 days, 60 days or 90 days. I only point that out because it is an example of where I think a private sector solution is more elegant and more effective than a legislated solution.⁽¹⁸¹⁾

The Committee notes that CBCA corporations may encounter problems because provincial securities laws and the CBCA do not specify the same time limits and because shareholders and management may not have enough time to examine a bid properly.

Poison pills and shareholder rights plans have served to extend the bid period. The evidence suggests, however, that these mechanisms would not be as prevalent if the minimum bid period were extended beyond 21 days. The Committee considered maintaining the present minimum bid period but, after discussions, concluded that the a longer period would be of greater benefit to shareholders.

23. The Committee recommends that the *Canada Business Corporations Act* be amended to extend the minimum bid period for a take-over bid to 45 days.
24. The Committee recommends that the minimum bid period be prescribed by regulation.

GOING-PRIVATE TRANSACTIONS

A. Introduction

In August 1995, Industry Canada issued the discussion paper *Going-Private Transactions*⁽¹⁸²⁾ (GPT Discussion Paper), in connection with its review of the *Canada Business Corporations Act*. According to the GPT Discussion Paper, the term "going-private transaction" or "GPT" is a "generic label applying to a variety of corporate transactions. The result of these

(181) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:86-87, (Mr. Peter Dey).

(182) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act*, Discussion Paper, *Going-Private Transactions*, (GPT Discussion Paper) August, 1995.

transactions is that the interests of a shareholder in the shares of the corporation are terminated with compensation but without consent and without the substitution of an interest of equivalent value in a participating security of the original corporation or a third party.⁽¹⁸³⁾

Not all forms of GPTs are expressly referred to or permitted under the CBCA. Section 206 of the Act sets out the rules for compulsory acquisitions. The section permits an offeror who has obtained 90% of shares to which a take-over bid relates to acquire the remaining shares at the same price originally offered in the bid. An offeree may accept the offer or elect to demand fair value for the shares. In either case, the offeror becomes the owner of the shares upon payment of the appropriate consideration.

The GPT Discussion Paper points out that the former Director under the CBCA took the position that compulsory acquisitions were the only kind of GPT permitted under the CBCA.⁽¹⁸⁴⁾ In 1994, this policy was replaced by the current policy which permits GPTs where fairness can be assured.⁽¹⁸⁵⁾

The GPT Discussion Paper examines the following five issues in connection with going-private transactions:

- Should the CBCA be amended to expressly permit GPTs? Should articulated standards be defined?
- If the CBCA is amended to expressly dictate the standards of fairness for GPTs, what should those standards be?
- Should GPTs be allowed for private companies? If so, in what circumstances?
- Should the CBCA be amended to confirm that share consolidations trigger dissent and appraisal rights?
- Should the CBCA be amended to allow compelled acquisitions?

B. Views of the Witnesses

Few witnesses commented on going-private transactions.

The chairman of the Alberta Securities Commission felt that going-private transactions were neither inherently good or bad. His main concern was the need for sufficient

(183) GPT Discussion Paper, p. 1.

(184) Corporations Directorate, Policy Statement, November 9, 1989.

(185) Corporations Directorate, Policy Statement, September 22, 1994.

disclosure.⁽¹⁸⁶⁾ The President and Chief Executive Officer of the Ontario Teachers' Pension Plan was of the opinion that the proposed reforms to going-private transactions were "in accord with the movement to a more self-regulating system of governance in which institutions play the critical role in ensuring appropriate outcomes."⁽¹⁸⁷⁾

The most detailed presentation on GPTs was made on behalf of the Ontario Municipal Employees Retirement System (OMERS). OMERS' principal concern was that of fairness in protecting the rights of minority shareholders. Its President and Chief Executive Officer was of the view that:

... the current fairness opinion and valuation practices, although much improved, are still flawed from this perspective. We therefore recommend ... that valuations always be required in this process, that it be required that they be performed by independent, qualified and unconflicted valuers, and that sufficient disclosure be mandated for information to minority shareholders so that no matter who is representing the process, the minority shareholders themselves can be well informed.⁽¹⁸⁸⁾

... with respect to any going-private transaction, ... it should be legislated that valuations must be produced. We think the law should specify that they must be performed by qualified people.⁽¹⁸⁹⁾

The Committee notes that improvements are being made with respect to going-private disclosure. These improvements, along with recently proposed valuation and fairness opinion disclosure standards, are likely to bolster standards in this area.

25. The Committee recommends that there be no changes to the Canada Business Corporations Act in relation to going-private transactions.

(186) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 14 February 1996, 1:53, (Mr. William Hess).

(187) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:29, (Mr. Claude Lamoureux).

(188) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February, 1996, 5:8, (Mr. Dale Richmond).

(189) *Ibid.*, 5:14.

CORPORATE GOVERNANCE AND INSTITUTIONAL INVESTORS

INSTITUTIONAL INVESTORS

A. Background

The role of institutional investors in corporate governance has become a subject of increasing interest to students of corporate governance and to policymakers. This is due to the growing importance of institutional investors in securities markets as well as to their more active stance with respect to questions of corporate governance.

Corporate and Public Pension Funds, mutual funds, banks and near banks, insurance companies, and public and private endowments are institutional investors. In the United States, at the end of 1990, these investors held over US\$ 6 trillion, or 45%, of all financial assets. Comparing this figure with their 21% share in 1950 illustrates their indisputable rise. In the equity market, which is of particular importance to us, the share held by institutional investors rose from 23% in 1955 to 53% in 1992. American institutional investors own over US\$ 1 trillion of the equity in the United States and 90% of this is held by corporate, public, and union pension funds. This means that pension funds control 47% of all U.S. equity and explains why pension funds have been at the forefront of the movement toward institutional activism.

The position of Canadian institutional investors is similar. For instance, at the end of 1993, the book value of financial assets under the control of trustee-administered pension funds, mutual funds, insurance companies, banks and near banks had swollen to \$1,283 billion, of which \$142 billion was equity. Canadian public and private pension funds together controlled book value assets of nearly \$250 billion and book value stocks of \$70 billion. Note that in Canada the share of institutional investors in total equity is only 35%, compared to 53% in the United States. Nevertheless, these institutional holdings are substantial.

This last figure appears more impressive, in fact, when the relative lack of liquidity of the Canadian equity market is taken into account. [It has been] estimated that a mere 5.3% of the stocks traded on the Toronto Stock Exchange can be said to be widely traded. Most stocks (59.4%) on the TSE are traded in thin markets, which increases the price of exit. [It is also estimated] the 50% to 60% of

the shares of widely held companies that are traded in deep markets are held by institutional investors. Here, the size and power of institutional investors in the United States as well as in Canada have increased substantially over the past 30 years.

In the United States this increase has been accompanied by a call for a more active role for institutional investors in corporate governance issues. As in the United States, the growing importance of institutional investors in the equity market has been accompanied in Canada by an awareness of corporate governance problems and the potential benefits shareholders could derive from a louder institutional "voice." The wave of mergers and takeovers that swept Canada in the 1980s, and the ensuing attempts of corporate managers to adopt poison pill strategies, prompted an interest in corporate governance and in the protection of minority shareholders.⁽¹⁹⁰⁾

Jeffrey MacIntosh, who has dealt extensively with the role of institutional investors in Canada, has summarized the influence of institutional investors in a number of ways:

- Voting against management (often in conjunction with other institutional investors).
- Threatening to exercise dissent rights.
- Suing to enjoin a transaction.
- Enlisting the support of securities regulators to stop a transaction.
- Publicly expressing dissatisfaction with management, or a particular course of action recommended by management.
- Mounting or participating in a proxy battle to unseat management (in rare cases).

(190) Michel Patry and Michel Poitevin, "Why Institutional Investors Are Not Better Shareholders" in Ronald J. Daniels and Randall Morck eds. *Corporate Decision-Making in Canada*, University of Calgary Press, 1995, p. 351. In fact, the number one stock market investor and the leading manager of public funds in Canada is the Caisse de dépôt et placement du Québec with \$12 billion invested in Canadian equities; its equity portfolio accounts for approximately 4% of the securities traded on the TSE. (Jean-Claude Delorme, *Corporate Governance in the Year 2000*, in Daniels and Morck (1995), p. 652.)

The relative importance of the Teachers' Pension Plan Board was revealed in the testimony:

At December 31, 1995 the capitalization of the TSE was \$423 billion. Of this amount, the free float was \$319 billion. Our portfolio of stocks at year end was \$11.5 billion representing approximately 3.6 percent of the free float on the TSE. For comparison, the California Public Employees' Retirement System, the largest pension fund in the U.S. and a widely known force in American corporate governance, owns substantially less than 1% of the total equity capitalization of the largest American public companies.

Finally, the teachers' plan ownership position in some public companies is significantly larger still than our relative market position. Teachers' holds an ownership position in excess of 10 per cent of shares outstanding in eight companies and we own more than five per cent in over 40 companies. (*Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:22, Mr. Claude Lamoureux).

- Supporting institutional organizations (such as the Pension Investment Association of Canada) and soft dollar brokers (like Fairvest Securities) which actively support institutional causes.
- Creating proxy voting guidelines, either individually or through representative organizations, dealing with matters like poison pills, executive compensation, blank cheque preferred, etc.
- Meeting with management, either individually or collectively, to discuss matters of concern.⁽¹⁹¹⁾

He also dealt with the problems that tend to blunt institutional incentives, including:

- Institutional investors are not exempt from free-rider problems (increasing corporate value will benefit other, non-contributing shareholders, and in particular may benefit the institutions' rivals).
- Institutions may be co-opted by management (e.g., a bank might vote with management in the fear that if it does not, the bank will lose the corporation's deposit and/or loan business).
- Pension fund managers may follow a "golden rule" - a mutual back-scratching arrangement under which fund managers appointed by management from one corporation will refrain from engaging in activism in return for similar behaviour from other fund managers.
- Political pressures brought to bear on public pension funds.
- Limited monitoring capabilities, given large portfolios, limited staff, and limited ability to engage in active management activities.
- The need or desire to maintain liquid portfolios, which results in the acquisition of small blocks without significant voting power.
- Legal restraints on institutional monitoring activities.
- Agency conflicts within institutional investors.
- An institutional culture of "passivity."
- Fear of political reprisals for too direct involvement in corporate activities.
- Fear that approaching other shareholders with concerns about management, will trigger a "race to the exit" which will cause the share price to fall.
- Potential fiduciary conflicts between maximizing fund value and corporate value when fund managers become corporate directors.
- The proliferation of non-voting shares in Canada.
- Difficulties in identifying other shareholders.
- Poison pills.⁽¹⁹²⁾

MacIntosh and Schwartz conclude that, on balance, both the theoretical and empirical evidence in the U.S. support the view that institutional shareholders increase corporate value. Their research for Canada offers support for the hypothesis that institutional investors increase firm value in Canada as well. "There is also some support for the hypothesis that

(191) Jeffrey G. MacIntosh and Lawrence P. Schwartz, "Do Institutional and Controlling Shareholders Increase Corporate Value"? In Daniels and Morck (1995), p. 311.

(192) *Ibid.*, p. 312, 313.

institutional monitoring acts to reduce the danger of redistributive transactions engineered by controlling interests."⁽¹⁹³⁾

Finally, Patry and Poitevin, in their research, conclude:

Clearly, the potential for institutional activism is much lower in Canada than in the United States. Fewer companies are widely held in Canada, which makes for fewer pivotal institutional investors. For most investors, most of the time, a passive attitude is rational. We also believe that common sense points towards public and private pension funds as the most promising would-be activists, monitors and influence seekers.

We argue that the weaknesses in the governance of pension funds must be dealt with before any significant improvement will be seen in the internal organization of those funds and, consequently, before any dividend that might accrue from the improved governance of Canadian firms can be reaped.

Given that pension funds may play a more prominent role in the governance of Canadian firms in the near future, we believe that generic issues, of the process and procedural types, are most likely to emerge. We also conjecture that pension funds will prefer informal modes of intervention to formal modes, and conciliatory approaches to corporate governance issues to adversarial approaches. Progress could be made quickly if the largest funds developed ways and means to coordinate their behaviour. A detailed analysis of the equity portfolios of the 20 largest pension funds, for example, could shed light on this question."⁽¹⁹⁴⁾

B. Views Presented to the Committee

One witness argued that:

... institutional investors could be much more active in their criticism of underperforming companies. ... Shareholders should express their dissatisfaction privately. Once they have done that, they must go public with it too."⁽¹⁹⁵⁾

(193) *Ibid.*, p. 330.

(194) Patry and Poitevin (1995), p. 373.

(195) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 1, 13 February 1996, 1:33, (Mr. J.P. Bryan).

In fact, one witness said:

... the thing that has always irritated me and continues to irritate me is the fact a lot of them will not even complete the proxy statement. I have heard all kinds of answers, none of which I find acceptable. If I am an institution and I am holding shares on behalf of all of you, then I am your surrogate and I have to treat those shares as a form of "trust", and I must vote them for the slate of directors or withhold them in respect to any one of them, or whatever the case may be, and it really irritates me that it is investment without involvement or responsibility in a corporate sense.⁽¹⁹⁶⁾

Canada is lagging behind the U.S. in this area.

One witness cited the case of CalPERS (the California Public Employees' Retirement System).

CalPERS of California is probably a pioneer in the field of corporate performance. They were very firm in their positions and very consistent in leur démarche with corporations, the result being that some corporations had to go as far as replacing their chief executive officer. Had they not been that aggressive, I am not sure that corporate governance would have progressed in other countries as it has in the past few years.⁽¹⁹⁷⁾

Witnesses indicated that institutional investors have started to play a new and expanded role in Canadian corporations. The CEO of BCE, for example, stated that:

Our largest shareholder in our company recently visited us with a very structured list of questions, many of which related to governance of the company. They were very interested in the kinds of things that are reviewed by the board and the board's role in terms of actually making determinations on strategy issues which would affect the future of the company. That is becoming a trend with institutional investors.⁽¹⁹⁸⁾

Other witnesses confirmed this view.

(196) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:90-91, (Sir Graham Day).

(197) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:15, (Mr. Jean-Claude Delorme).

(198) *Ibid.*, 4:74, (Mr. L.R. Wilson).

They are trying to do more of that. I do not know how effectively or how wisely they are doing it because they are subject to their own limitations. Some institutional investors – the Caisse may be one and OMERs another – prepare a list of the things they do not like. For instance, they do not like A and B shares. They do not like someone with more clout than someone else, or different classes of shareholders electing different classes of directors.⁽¹⁹⁹⁾

This witness argued in fact that the most significant force affecting the Canadian equity market is increasing institutionalization - including such organizations as the Caisses de Dépôt, the pension funds and the mutual fund industry. (See Appendix 4 for a list of the largest pools of funds in Canada.)

The institutionalization of equity ownership has already had a profound effect on the Canadian public equity market and the corporate governance process. Indeed, it is the institutionalization of ownership that has prompted many, if not most, of the significant developments that we have observed in corporate governance, director behaviour, and corporate law in the past few years.⁽²⁰⁰⁾

Witnesses representing institutional investors argued that institutions invest for the long term and hold substantial stakes in Canadian companies. They have the incentive and the means to monitor the quality and effectiveness of corporate management and boards of directors. This is not a task for shorter term and smaller investors. In theory then, the large shareholders are undertaking activity that is in the interests of the smaller shareholder.

One witness cited a case in which a controlling shareholder

thought they could sell out their control for 10 times what a minority shareholder would get when the shares were equal, and there was even a piggyback agreement in the agreement. At that time, the pension funds decided to take a public stand, and we had a one-page advertisement in the Globe & Mail which said that it was a matter of fairness, and we won the case. However, that is the exception.⁽²⁰¹⁾

In this case, the witness argued that the little investor could have done absolutely nothing. The small shareholder benefited from the actions of the institutional investors. He added:

(199) *Ibid.*, Issue No. 3, 19 February 1996, 3:23, (Mr. J. William E. Mingo).

(200) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:23, (Mr. Claude Lamoureux).

(201) *Ibid.*, 4:51, (Mr. Tullio Cedraschi).

I believe that the interest of the large shareholder is parallel to the interest of the small shareholder, and that the idea that somehow the big shareholder has a secret strategy that is different from the interests of the small shareholder is nearly never the case. When it is, it is perfectly illegal.⁽²⁰²⁾

Another witness took a different point of view however.

I do not think that institutional investors should be assigned the responsibility of being the watchdog of the corporate world or "Canada Inc.", but there is no doubt that, because they are more articulate and have more resources, they will be able to take positions that will benefit other shareholders. If institutional investors are the watchdogs of anyone, they should be the watchdogs of the investments that they, themselves, make in specific corporations, because the investment policy objectives and the asset allocation policies of one investor may not coincide with the interests or the policies of another investor. Therefore, I do not see how one institutional investor or the collectivity of institutional investors could act on behalf of investors in general.⁽²⁰³⁾

In the past this was not always the case, as many large shareholders were interested in running the company for their own interests only. They had a vested stake in a corporate process that benefited them. The new institutional investors are independent, however, and focus on long-term wealth goals.

Pension funds, which are by law prohibited from owning more than 30% of the voting shares of any corporation, argue that they have no interest in controlling the company. In most cases they do not even want representation on the board. Clearly, however, in some cases ownership of only 5% of the shares of a company gives the shareholder considerable power over the company.

There is an alternative to assuming an active role in the corporate governance process.

In most cases, the very first approach is to sell, which by the way, gives an excellent signal to the market. We had one Canadian company, which again shall remain unnamed, that had excessive options. We decided to sell. It did not change the president's mind that day, but I am sure that a few weeks later when he was driving to the office he was thinking that a responsible shareholder thought that

(202) *Ibid.*, 4:53.

(203) *Ibid.*, 4:18, (Mr. Jean-Claude Delorme).

what he had done was excessive, and it was excessive. If I would give you the figures, you would be surprised.

Selling passes a message on to management. They are constantly in need of additional equity capital. They must go to the bond market, and they need the support of the capital markets, so if mutual funds and insurance companies and pension funds and rich individuals and even small individuals start selling, it passes a message to management. They are not happy about it. It depresses their stock and gives them less access to capital, so they are quite eager to ensure that these irritants are removed.⁽²⁰⁴⁾

Others argue, however, that this cannot always be done. When one witness asked some institutional investors why they do not simply sell when they are unhappy, he received the following response

The answer to that was two-fold. First, that is not good enough. We think that we have a duty to those who have entrusted their money to us not simply to place a massive sell order, even assuming that we could do so without affecting the market. The reality is that we are investing in such size that we cannot place a massive sell order without depreciating the value, and it might be in conflict with our duty to do so.

Second, we have foreign property rules in this country which oblige us to keep a certain percentage of our funds invested in Canadian securities. The universe of securities which qualify for those investments is so small compared to our funds which are so large that whether or not we have taken a fiduciary duty pill, we are forced to act in an active way. We cannot, as a practical matter, respond to the dilemma by selling.⁽²⁰⁵⁾

It appears, then, that a growing role for institutional investors, in corporate governance, is inevitable. One witness said:

As institutions continue to assume an important role in the corporate governance process, holding managers, directors and large, active shareholders accountable, the need for a regulatory approach to corporate governance decreases.⁽²⁰⁶⁾

(204) *Ibid.*, 4:50, (Mr. Tullio Cedraschi).

(205) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:94, (Mr. Tom Allen).

(206) *Ibid.*, Issue No. 6; 22 February 1996, 6:24, (Mr. Claude Lamoureux).

...

There have been many occasions in the past few years when the teachers' plan has been concerned about corporate performance, or opposed to a corporate action, or interested in providing input on a voting or other issue of corporate policy. In those circumstances, Teachers' staff has conducted rigorous research and often offered quiet advice to management and boards.⁽²⁰⁷⁾

Teachers indicated that it had talked to a number of boards asking them to consider making changes in management. This action was only taken after extensive research was done.

Witnesses for OMERS and the CN Investments indicated that this was the approach they preferred to follow as well, acting quietly behind the scenes. Mr. Sillcox of OMERS stated:

We have been mostly reactive in the field of governance. If there is any failure, we feel that we have not been more proactive. In being more proactive, we would do so behind closed doors. There were questions about one industry before us here, and I have a fair amount of detail about how this will unfold. It will be done quietly. It will take years to change because these changes will not be embraced overnight. I think that things will improve. The spotlight is being turned on all of us a little bit more. It is unpleasant, but it is something that we simply must do. I do not think we will be going public on things when we do not have to do so. If we have to and all negotiations break down, then, as a means of last resort, you go to the public to try to correct the situation. Either you are right or the target is wrong. That is something which has not been prevalent in the Canadian market. Perhaps it is because we are so small and know one another fairly well.⁽²⁰⁸⁾

Mr. Cedraschi of CN Investments expressed similar views.

If I own a large percentage of a company, and that is usually in Canada, then in addition to considering selling, which is still my number one choice, I do have the opportunity to pick up the phone and call the president and CEO and say, "Could I have a half hour meeting with you and express my concerns?" If I do that, I am sure there are some other investors that will as well. Sometimes you know a director on that board and you can talk to that director and

(207) *Ibid.*, 6:27.

(208) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:23, (Mr. Robert Sillcox).

say, "Are you concerned about what is going on in this or that situation?"

In general, that approach is more effective than the approach that brings them to the notice of the New York Times and gets them a lot of publicity. In effect, after a phone call by a major shareholder representing a major pension fund with 55,000 pensioners and 20-some thousand employees, there is no CEO that will not at least listen and say, "This is my explanation for what is going on." It is much stronger to take the more discreet approach, if you want.

It is not very good to have shareholders and management fighting in the press all the time. It creates an image out that the capitalistic system does not work. It is sometimes better to handle things on a more discreet basis.⁽²⁰⁹⁾

The generally accepted view was then that

In Canada ... institutional investors are less vocal and less visible. My own experience tells me that those institutional investors who practise a policy of active portfolio management of their assets have regular meetings with the management of corporations in which they have a position. Usually, those meetings are rather firm because the analysts working for the institutional investors normally have a very good knowledge, not only of that company, but of the industry in which that company operates. However, very few make a splash in the media about the position or the observations they have with respect to corporations. Institutional investors in Canada – and I am referring to those practising an active portfolio management process – are just as persistent as in other countries but perhaps more discreet.⁽²¹⁰⁾

What Teachers' has been unable to do, but what it wants to do, is to have discussions with other shareholders about corporate policy. Under current law, in order to do this it must first prepare a dissident proxy circular. In the United States this is no longer necessary. The law was changed in 1992 to permit freer communication among shareholders. The verdict is that this has been a beneficial change. This issue is dealt with in chapter 5.

Given the considerable resources of the institutional investor, and its access to senior management of a company, the question arose as to whether the institutional investor is privy to "inside" information. Both the institutional investors and the companies that appeared

(209) *Ibid.*, Issue No. 4, 20 February 1996, 4:51, (Mr. Tullio Cedraschi).

(210) *Ibid.*, 4:15, (Mr. Jean-Claude Delorme).

before the Committee emphatically stated that this was not the case - that each side went out of its way to ensure that there was no exchange of inside information.

Witnesses for the institutional investors agreed that there could be some level of disclosure when large institutional investors talk to each other or to a company. Implementing this would not be straightforward however.

I do not know where it would stop if a regime was put into place where you had to announce in some fashion that you were going across the street to talk to someone or report that you bumped into someone at a luncheon gathering or at Senate hearing. I think we would grind ourselves into a problem.⁽²¹¹⁾

They felt that there should not be monitoring that will inhibit investment activity or that would have a negative impact on the returns of the beneficiaries of the funds.

The views expressed before the Committee are then, in general accord with the research findings discussed earlier in this paper. Institutional investors are a growing influence in corporate governance in Canada. It will be particularly interesting to observe what the effect of the pressure placed by institutional investors on publicly traded corporations in the area of corporate governance, will be on the state of corporate governance of the large institutional investors.

One witness stated:

I think the principles of good governance are generic. It would be very easy to take some of the principles that we spell out in this report and adapt them to other agencies. I know that not-for-profit organizations have looked at these principles. I know that Crown corporations are looking at these principles. I do not think it would be that difficult for pension funds to come up with a set of guidelines to be used for their internal governance.

There is a bit of a void here. It is almost déjà vu. It is an opportunity for that sector of the investment community to lead in looking at its governance and to get control of the agenda, but it must do so in a constructive way to address some of the concerns you have identified.⁽²¹²⁾

(211) *Ibid.*, Issue No. 5, 21 February 1995, 5:28, (Mr. Robert Sillcox).

(212) *Ibid.*, 5:95, (Mr. Peter Dey).

Finally, in response to the question as to whether guidelines with respect to institutional investors could have the same kind of beneficial impact [as the TSE governance rules], one witness replied:

I do not think so right now ... It is all right as it sits today. I would not suggest guidelines, but in the continuing work of your committee, as you close your report, you should put literally a red flag on that, because I think the nature of the structure of investment in Canada is significantly different than in other countries. Up to this point, I am not alarmed or concerned, but I see the potential for something to happen. ... I do not feel you need to deal with it now, but I have a sort of an uneasy feeling that it might change.⁽²¹³⁾

C. Views of the Committee

The Committee notes with interest the expanding role of institutional investors, notably the pension funds and mutual funds, in the economy in general, and in matters of corporate governance, in particular. Such institutions are growing rapidly and their economic impact is increasing along with their assets. There is, further, a perception that large institutional investors have preferred access to information. Questions have also been raised about the rules of corporate governance that apply to institutional investors.

26. The Committee recommends that the government assemble a database that will permit analysis of the role of institutional investors in markets in general, and in matters of corporate governance, in particular, within the next few years.

CANADA'S FOREIGN PROPERTY RULE

A. Background

One regulation that significantly affects the investment policies of Canadian pension funds, and consequently that may have a significant impact on issues of corporate governance, is the Foreign Property Rule (FPR). The FPR limits to 20% the foreign component held in RRSPs and pension plans of Canadians. (This limit was increased from 10% to 20% during the last six years.)

The FPR was initially established to direct resources to Canada's stock and bond issuers and possibly Canada's financial services community. Underlying such a policy is an assumption that, without such a rule, Canadian issuers of securities, underwriters and distributors would be unable to attract investors at an "acceptable" price.

(213) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:105, (Hon. Peter Lougheed).

The author of a paper commissioned by the Pension Investment Association of Canada and the Investment Funds Institute of Canada states that he will not address the validity of this rule 25 years ago, but argues that it has none today. Further, he estimates that there is "a material long term potential cost of 20 basis points per annum (\$700 million, when applied to 1994 pension and RRSP assets)."⁽²¹⁴⁾ The basic argument for relaxing this rule is that diversification is essential to investors.

The Pension Investment Association of Canada recommends that:

the federal government should gradually raise Canada's Foreign Property Rule to 30 per cent on investments that can be held in Canadian pension plans and RRSPs, after which it should be eliminated completely ...⁽²¹⁵⁾

B. Views of Witnesses Before the Committee

The witnesses who addressed the FPR issue were not in favour of such a tight restriction.

... we must invest 80 per cent of our funds in the Canadian market and can only invest 20 per cent in the rest of the world. The Canadian market is only 3 per cent of the capitalized markets of the world and we have a fiduciary and trustee requirement to produce returns, however we are limited to investing in a small part of the investible capital of the world.

...

The foreign property content rule really skews our investment process away from the objectives that we have mandated by trust and fiduciary law and the statutory rules under which we operate, and it does it for reasons that are totally unrelated to the issues of prudence or safety in pension management.⁽²¹⁶⁾

Another fund manager commented:

... for a larger fund this [rule] is not too constraining; but for a smaller fund it may be constraining if they want to increase their investment outside Canada. The Canadian market represents only three per cent of the world market. We are already a fairly large

(214) Keith P. Ambachtsheer, Canada's 20% Foreign Property Rule: Why And How It Should Be Eliminated, Toronto, September 1995.

(215) Press Release, Pension Investment Association of Canada, February 22, 1996.

(216) *Proceedings of the Task Force on Corporate Governance*, Issue No. 5, 21 February 1996, 5:9, (Mr. Dale Richmond).

institution so it is hard for us to move rapidly in the Canadian market. Consequently, we are forced to invest truly for the long term.⁽²¹⁷⁾

Finally, the Chairman of the Ontario Securities Commission stated:

The difficulty is that once you put that rule in, very few people agree that you should get it out. The difficulty is that getting it out causes certain dislocations. The longer you leave it in, the harder it is to take out.

Canada is not a major market. If you look at the Morgan Stanley index today, Canadian equities represent under 2 per cent of global equity capitalization. There are a number of major Canadian issuers, but Canada has no special meaning to them from a capital market perspective. As some of the emerging markets mature over the next little while – India, China, Russia – Canada will go down. At a certain point, unless we can keep our regulatory infrastructure current, we will go right off the screen for global institutional investors because it is just not a big enough market to worry about.

The foreign property rule is the kind of thing that leaves people outside our markets to take the Canadian market place less seriously. It is completely out of step with global standards.⁽²¹⁸⁾

Relaxing, or eliminating the FPR, will also add an additional measure of market discipline on public sector issuers of securities. Their currently “captive” markets will be able to consider other investment opportunities to a greater degree.

C. Views of the Committee

It is the view of the Committee that, over the long-run, the foreign property rule should be phased out. The Committee is, however, aware that the process of modifying this rule may have unforeseen impacts on Canadian capital markets. It is important therefore that

(217) *Ibid.*, Issue No. 6, 22 February 1996, 6:30, (Mr. Claude Lamoureux). Teachers' is able to derive roughly 30% of its return from outside Canada, even with the FPR, through the use of derivatives. The fund swaps the return on non-marketable Ontario debentures for a return of another kind, one that would be based on the Standard and Poors Index, for example.

(218) *Ibid.*, 6:69, (Mr. Edward Waitzer).

policymakers carefully study the implications of phasing out the foreign property rule on Canadian capital markets.

27. The Committee recommends that the government undertake a study of the foreign property rule on Canadian capital markets, with a view to phasing out this restriction in the near term.

APPENDICES

APPENDIX 1

News Release

MANLEY RELEASES DISCUSSION PAPERS ON CHANGES TO THE CANADA BUSINESS CORPORATIONS ACT

OTTAWA, August 29, 1995 — Industry Minister John Manley announced today the release of the first three in a series of nine discussion papers on possible changes to reform and modernize the *Canada Business Corporations Act (CBCA)*. Each paper deals with an area of the CBCA that business has identified as in need of reform. The papers will be used to focus public consultations which will begin later this year.

Modernizing the CBCA is one of several initiatives Industry Canada is undertaking to promote a healthier Canadian marketplace. Reform of the rules governing bankruptcy and insolvency, competition, and copyright is also underway. Helping the market to work efficiently allows businesses to prosper and is a vital ingredient in the federal government's jobs and growth strategy.

"The *Canada Business Corporations Act* is an important tool we can use to help ensure a sound marketplace and contribute to job creation and economic growth," said Mr. Manley. "While the Act has served business well, certain aspects of it need to be updated so that it can remain forward looking and help shape a more innovative economy in Canada."

Last year, Parliament reviewed and approved Bill C-12, the first phase of amendments to the Act. These technical amendments were directed towards improving service to federal corporations and enhancing the overall efficiency and effectiveness of the Act. Bill C-12 requires the Minister of Industry to submit recommendations on further more substantive changes to the law to Parliament by June 1997.

Business has identified nine general areas of the CBCA for review. The first three are the subjects of the discussion papers released today:

- i) going-private transactions (those that result in termination of shareholder interests with compensation but without consent);
- ii) directors' and other corporate residency requirements;
- iii) shareholder communications and proxy solicitation.

The remaining six will each be the subject of a discussion paper to be released this Fall. They are: unanimous shareholder agreements; directors' liability; financial assistance to shareholders, directors and officers; insider trading; takeover bids, and miscellaneous technical amendments.

"Addressing these nine issues will add considerable flexibility to statutory rules, allowing Canadian corporations to react and adapt more quickly to a world economy full of opportunities", said the Minister.

For example, one of the papers to be released this fall will examine ways to improve the fairness and predictability of liability imposed on directors and officers of small and medium-sized CBCA corporations as well as of large enterprises.

Mr. Manley pointed out that the discussion papers in no way represent government, or even departmental policy. "Rather, they are intended to stimulate the widest possible range of discussion on how best to improve this important statute," he said.

As they are completed, all discussion papers will be circulated to interested stakeholders across the country. Later this year and early next year, departmental officers will conduct consultations on the recommendations and options presented in the papers.

Mr. Manley has directed the department to proceed with these consultations expeditiously so that recommendations leading to amendments to this statute can be given a high priority.

Copies of the discussion papers may be obtained by contacting:

Corporate Governance Branch,
Telephone: (613) 952-3678
Facsimile: (613) 952-2067

Copies will also be available electronically via the Internet:

- 1) World Wide Web (WWW)
<http://info.ic.gc.ca/ic-data/ppd/ppd.html>
- 2) Gopher
info.ic.gc.ca port 70/Industry Canada/Policy Papers and Documents

- 30 -

For more information and backgrounder, please contact:

Bill Milliken, Minister's Office, (613) 995-9001
Jacques Hains, Director, Corporate Law Policy, Industry and Science Policy,
(613) 952-0738

Release 7302

Background: Consultations on Changes to the *Canada Business Corporations Act*

Last year, Parliament reviewed and approved Bill C-12, the first phase of amendments to the *Canada Business Corporations Act* (CBCA). The legislation requires the Minister of Industry to submit by June 1997 a report to Parliament on recommendations for further changes to the law.

This second phase of CBCA reform is well under way. Industry Canada officials completed preliminary consultations last year. Business people and their advisors have indicated there are nine general areas of review required for Phase II of CBCA reform. Discussion papers, examining the current policy and reform principles and drafting policy recommendations for modernizing the CBCA in each of these areas are being prepared by Industry Canada officials. They include:

- directors' liability,
- directors' and other corporate residency requirements,
- shareholder communications and proxy solicitation,
- going-private transactions,
- unanimous shareholder agreements,
- financial assistance to shareholders, directors and officers,
- insider trading,
- take-over bids, and
- miscellaneous technical amendments.

Industry Canada officials will hold consultations with legal, accounting and business communities on these papers. To build on and complement this initiative and facilitate CBCA Phase II amendments, the Senate Banking, Trade and Commerce Committee will hold hearings this fall with senior business people and investors on a number of broader strategic policy considerations. These parallel consultations will address several questions related to each policy area:

CBCA Directors Residency Requirement

- The CBCA adopted a requirement in 1975 that a majority of directors must be resident Canadians. It was adopted primarily to promote Canadian input in decision-making in corporations located in Canada. Is this policy still valid today, in light of NAFTA, GATT and the globalization of markets?
- If not, are some resident directors, or at least one resident director, needed to ensure corporate accountability?

Globalization of markets and changes in the Canadian economy: directors' residency, Unanimous Shareholder Agreements and Going Private Transactions

- The parents of some Canadian subsidiaries appear to want to streamline their operations. One means would be to reduce or eliminate the Canadian subsidiary board. Repealing the Canadian directors' residency requirement might facilitate this, because the parent board could then also sit as the subsidiary board. What impact would this change have on Canadian interests?

- The CBCA provisions on Unanimous Shareholder Agreements (USAs) could also be amended to permit the elimination of the board altogether. Would these changes be appropriate in the context of Canadian subsidiaries?
- Similarly, some parents of Canadian subsidiaries want to buy out a Canadian minority shareholder position. The CBCA is currently unclear on the rules under which such going-private transactions (GPTs) may operate. Should the CBCA be amended to clarify the ground rules in order to facilitate GPTs and at the same time protect these minority shareholders?

Small CBCA businesses and USAs

- The CBCA regime applies to the largest and the smallest CBCA corporations in largely the same way. However, through a Unanimous Shareholder Agreement, some of the rigidity of the CBCA can be averted for smaller and medium sized CBCA corporations. Should the CBCA provisions on USAs be clarified and broadened?
- If so, should privately-held CBCA corporations be able to eliminate the board of directors and transfer all powers and responsibilities to the shareholders? What CBCA rules should shareholders be able/unable to contract out of by means of a USA?

Board of Directors and Committee Structures

- In 1993, the Toronto Stock Exchange (TSE) established a committee to conduct a comprehensive study of corporate governance in Canada. The December 1994 report of that committee proposed a set of guidelines which focus on restructuring Canada's boards of directors and recommend disclosure by listed companies of their system of corporate governance. The TSE implemented this flexible disclosure approach by requiring Canadian incorporated companies listed on that exchange to disclose their approach to corporate governance in their annual reports or information circulars. Implicit in the report's recommendations and explicit in comments made to the committee is that a legislated "one size fits all" approach is not appropriate. CBCA Phase II reform does not propose any rules in these areas. Is this approach correct?
- Or should the CBCA be amended to provide for matters such as independent board members, board committees and separation of CEO-Chairman?

Directors' Liability

- Directors' liability must address the balance between risk taking and responsibility. Excessive or unmanageable liabilities can cause highly-qualified directors to resign and outstanding people to refuse to serve on boards. At the same time, there is a need for adequate corporate accountability. Do current

rules address this balance and are they sufficiently clear? Are current defence mechanisms, indemnification and insurance provisions adequate?

- In light of huge claims against directors, including the use of class actions, should the CBCA cap directors' liability? Or would a liability cap unfairly transfer risk from directors and their insurers back to injured parties, such as investors? Would a cap unreasonably impinge compliance under other statutory regimes?

Shareholder Communications

- There are barriers in the CBCA to both communication among shareholders and communication between issuers and the large number of beneficial shareholders. Following changes to SEC rules, should dissident proxy solicitation rules be relaxed to permit better communication among shareholders, particularly institutional investors?
- Should the CBCA be amended to require intermediaries to provide CBCA issuers with lists of beneficial shareholders and to allow issuers to use the lists for all purposes, including proxy solicitation?

Financial Assistance

- Directors of CBCA corporations must have reasonable grounds to believe that the corporation is solvent and can meet a difficult assets test before they approve the granting of financial assistance (by means of a loan, guarantee or otherwise) to shareholders, directors and officers for any purpose, or to any person for the purchase of the corporations shares. Otherwise, they may be personally liable. Is this fair?
- Many problems have been raised with this financial assistance provision, particularly the difficult and ambiguous assets test. Can these problems be solved by clarifying the provision? Or should it be repealed or replaced with a broader disclosure requirement or with a general duty to act in the best interests of the corporation? Would the elimination of this requirement be fair for minority shareholders and creditors?

Overlap of Corporate and Securities laws

- The CBCA regulates insider trading and take-over bids in relation to distributing (publicly-traded) CBCA corporations. Most of these corporations are subject to insider trading and take-over bid rules imposed by provincial securities laws. Do the CBCA provisions add extra value by ensuring a minimum level of investor protection or by regulating CBCA corporations not governed by any securities laws? Would repeal of the duplicative insider trading reporting requirements harm investor protection?

- Would CBCA rules, especially if updated, ensure that there is a minimum level of regulation and investor protection throughout Canada for federal business corporations?

Release 7302.b1g

APPENDIX 2



Ottawa, Canada K1A 0H5

The Honourable L'honorable

John Manley P.C., M.P. c.p., député

Aug 21/95

The Honourable Michael J.L. Kirby, Senator
Chairman
Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce
The Senate of Canada
Room 204 VB
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Michael
Dear Senator Kirby:

Following up on our June 14, 1995 meeting, please find attached a copy of a news release and its backgrounder announcing the release of the first three CBCA Discussion Papers. Also attached, for your information, are copies of these papers.

As you will see, the backgrounder to the news release sets out a number of broad strategic questions related to the Phase II reform of the *Canada Business Corporations Act*. These broader questions, I hope, will assist you in deciding how you wish to proceed with and position your Committee hearings or they could even form the basis of your hearings this fall. It would be useful in making progress on this file if your Committee could focus on these issues.

As discussed at our meeting, and given your Committee's survey and strong interest in the issue of securities regulations, you could consider adding to the list of broad strategic questions, a question or two on the issue of national securities regulations. Should you agree, I would of course be most interested in what you hear, as I am sure would be our colleagues the Minister of Finance, the Honourable Paul Martin, and the President of the Queen's Privy Council, the Honourable Marcel Massé. Given this possibility, I have taken the liberty of copying this letter to both of them.

...2

Canada

As well, I understand that the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) has approached you and suggested that your Committee look into the issue of auditors' liability. I think this would be useful particularly given that my officials have to focus on the nine issues identified by stakeholders last year.

Finally, I am also enclosing a list of senior business people and investors that my officials have prepared to assist you in your consideration of whom to invite to your fall hearings. You will note that we have not included the names of corporate law practitioners, as these experts will be consulted by my officials. I am sure that you will agree the final list of invitees should reflect some regional balance as well as the divergent views of stakeholders on any particular issue.

I want to thank you for our June 14, 1995 meeting which was very informative and useful. I look forward to your Committee's deliberations and conclusions/recommendations.

Yours very truly,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "John Manley". The signature is fluid and cursive, with the first name "John" being more prominent than the last name "Manley".

John Manley

Enclosures

c.c. The Honourable Paul Martin, P.C., M.P.
The Honourable Marcel Massé, P.C., M.P.

APPENDIX 3

DIRECTORS' LIABILITY UNDER SELECTED FEDERAL AND PROVINCIAL STATUTES

INTRODUCTION

Over the past two decades there has been a trend of imposing statutory personal liability upon directors for liabilities which would usually fall upon the corporation. Directors now face potential liability for environmental offences, wages of corporate employees, source deductions from payrolls, GST remittances and retail sales tax, among other things. These liabilities have been imposed under federal and provincial statutes.

These notes will provide a brief overview of the directors' liability provisions of a number of federal and provincial statutes.

FEDERAL STATUTES

Among the federal statutes that impose personal liability on directors are the *Atomic Energy Control Act* (AECA)⁽²¹⁹⁾ *Canadian Environmental Protection Act* (CEPA),⁽²²⁰⁾ *Fisheries Act* (FA),⁽²²¹⁾ *Canada Business Corporations Act* (CBCA),⁽²²²⁾ *Bankruptcy and Insolvency Act* (BIA),⁽²²³⁾ *Excise Tax Act*, (ETA)⁽²²⁴⁾ *Canada Labour Code*, (CLC)⁽²²⁵⁾ *Competition Act*, (CA)⁽²²⁶⁾ *Canada Pension Plan*, (CPP)⁽²²⁷⁾ *Unemployment Insurance Act*, (UI Act),⁽²²⁸⁾ the *Income Tax Act* (ITA),⁽²²⁹⁾ *Hazardous Products Act* (HPA),⁽²³⁰⁾ *Hazardous Materials Information Review Act* (HMIRA)⁽²³¹⁾ and *Transportation of Dangerous Goods Act, 1992* (TDGA).⁽²³²⁾

-
- (219) R.S.C. 1985, Chap. A-16, as amended.
 - (220) R.S.C. 1985, Chap. 16 (4th Supp.), as amended.
 - (221) R.S.C. 1985, Chap. F-14, as amended.
 - (222) R.S.C. 1985, Chap. C-44, as amended.
 - (223) R.S.C. 1985, Chap. B-3, as amended.
 - (224) R.S.C. 1985, Chap. E-15, as amended.
 - (225) R.S.C. 1985, Chap. L-2, as amended.
 - (226) R.S.C. 1985, Chap. C-34, as amended.
 - (227) R.S.C. 1985, Chap. C-8, as amended.
 - (228) R.S.C. 1985, Chap. U-1, as amended.
 - (229) R.S.C. 1985 (5th Supp.) C.1, as amended.
 - (230) R.S.C. 1985, Chap. H-3, as amended.
 - (231) R.S.C. 1985, c. 24, (3rd Supp.), as amended.
 - (232) S.C. 1992, C. 34, as amended.

A. Atomic Energy Control Act

Subsection 20(2) of the AECA imposes liability for an offence committed by a corporation on corporate officers and directors in situations where the officers or directors directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of the offence.

Penalties under the Act include fines of up to \$5,000 and/or imprisonment for a maximum of two years for a summary conviction offence and fines of up to \$10,000 and/or imprisonment for a maximum term of five years in proceedings by way of indictment.

B. Canadian Environmental Protection Act

Section 122 of CEPA imposes liability on corporate directors. It provides:

Where a corporation commits an offence under this Act, any officer, director or agent of the corporation who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of the offence is a party to and guilty of the offence, and is liable to the punishment provided for the offence, whether or not the corporation has been prosecuted or convicted.

CEPA provides for a wide range of offences including:

- failing to give inspectors assistance or information, making false or misleading statements or hindering an inspector (s.111);
- failing to provide samples or information or to conduct tests as required under certain sections of the Act (s.112); and
- contravening regulations made under the Act and manufacturing or importing substances in contravention of a condition or a prohibition issued under the Act (s. 113);

Penalties for these offences include fines and/or imprisonment. Offences under sections 111 and 112 are subject to a fine of up to \$200,000 and/or imprisonment for up to six months. Offences under section 113 are subject to a maximum fine of \$300,000 and/or imprisonment for a term of up to six months in summary conviction proceedings; proceedings by way of indictment carry a fine of up to \$1,000,000 and/or imprisonment for a term of up to three years.

Fraudulent activities under CEPA such as providing false or misleading information, results or samples in connection with certain sections of the Act are subject to a fine of up to \$300,000 and/or imprisonment for up to six months for a summary conviction offence or a

fine of up to \$1,000,000 and/or imprisonment for up to five years if found guilty of an indictable offence (s.114).

CEPA also makes it an offence, in contravention of the Act, to: (i) intentionally or recklessly cause a disaster that results in loss of the use of the environment; or (ii) show wanton or reckless disregard for the lives and safety of others thereby causing a risk of death or harm to others. These offences are subject to a fine without limitation and/or to imprisonment for up to five years (s.115).

CEPA provides for a “due diligence” defence in connection with most offences under the Act. A person will not be found guilty if it can be established that the person exercised “all due diligence” to prevent the commission of an offence (s. 125).

C. Fisheries Act

Under section 35 of the *Fisheries Act* it is an offence for any person to “carry on any work or undertaking that results in the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat.” The Act also prohibits persons from depositing, or permitting the deposit, of deleterious substances into waters frequented by fish unless the deposits are authorized by regulation (s. 36(3)).

In the early 1990s, the FA was amended to increase the penalties for offences under the Act. First offenders are punishable on summary conviction by fines of up to \$100,000. Subsequent offences are subject to fines of up to \$100,000 and/or up to six months imprisonment. The maximum penalties for proceeding by way of indictment are fines of up to \$500,000 for first offences, and \$500,000 and/or up to two years’ imprisonment for subsequent offences (s. 78).

Like CEPA, the FA imposes liability on corporate directors in connection with offences under the Act. Section 78.2 provides:

Where a corporation commits an offence under this Act, any officer, director or agent of the corporation who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of the offence is a party to and guilty of the offence and is liable on conviction to the punishment provided for the offence, whether or not the corporation has been prosecuted.

The FA provides for a due diligence defence in connection with offences under the Act. A conviction will not occur if the person charged with an offence establishes that he or she exercised “all due diligence” to prevent the commission of the offence, or reasonably and honestly believed in the existence of facts that, if true, would render the person’s conduct innocent (s. 78.6).

D. Canada Business Corporations Act

Under the *Canada Business Corporation Act* directors can be liable:

- for authorizing the issue of shares for a consideration other than money and the consideration received is less than the fair equivalent of the money the corporation should have received (s. 118(1));
- for certain amounts paid by a corporation, for example, financial assistance, share redemptions, dividends, or commissions when the corporation is not solvent (s. 118(2));
- for unpaid debts owed to employees such as accrued wages and vacation pay (s. 119);
- for improper insider trading ⁽²³³⁾ (s. 131); and
- under the oppression remedy ⁽²³⁴⁾ (s. 241).

In addition to these statutory liabilities, directors can be liable to the corporation for the breach of their fiduciary and care duties. The main fiduciary duty of directors is to disclose and/or avoid conflict of interest situations. Section 122 of the CBCA defines these fiduciary and care duties in the following manner:

Every director and officer of a corporation in exercising his powers and discharging his duties shall

- (a) act honestly and in good faith with a view to the best interests of the corporation; and
- (b) exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent person would exercise in comparable circumstances.

Some of the directors' liabilities referred to above, such as the first two, relate only to the corporation and the corporation must take legal proceedings against the directors. However, the CBCA provides a statutory derivative action which allows shareholders and others to sue directors on behalf of the corporation for liabilities that directors may owe to the corporation (ss. 239-240). ⁽²³⁵⁾

In other situations, directors may be liable to persons other than the corporation: liability for wages is to the employees; insider trading liability is to persons who suffer a direct loss

- (233) Improper insider trading involves corporate insiders such as directors who, in connection with transactions involving securities of the corporation, make use of confidential information for their own benefit or advantage that, if generally known, might reasonably be expected to affect materially the value of the securities.
- (234) The oppression remedy allows a complainant to apply to the court for an order in respect of acts or omissions of a corporation or powers of corporate directors that are exercised in a manner that are oppressive or unfairly prejudicial to or that unfairly disregard the interests of any security holder, creditor, director or officer.
- (235) Industry Canada, *Canada Business Corporations Act, Discussion Paper, Directors' Liability*, November 1995, p. 5.

and to the corporation for any benefit received by the director from insider trading; the liability the directors face under the oppression remedy is not strictly defined but could include liability to shareholders, other directors, officers, creditors and others.⁽²³⁶⁾

Some of the directors' liability provisions are subject to conditions and limitations. Under section 119 of the CBCA, directors are jointly and severally liable to corporate employees for all debts not exceeding six months' wages for services performed by employees for the corporation. A director, however, will not be liable for wages unless:

- the corporation has been sued for the debt within six months after it became due and the debt remains unsatisfied;
- the corporation has commenced liquidation and dissolution proceedings or has been dissolved and a claim for the debt has been proved within six months after the proceedings were commenced; or
- the corporation has instituted bankruptcy proceedings and the claim for wages has been proved within six months after the proceedings began.

In addition, liability for wages will only ensue if the director is sued while he or she holds office or within two years after ceasing to be a director.

Under section 123(4) of the CBCA, a director is not liable for improper share issuances or payments (s. 118), unpaid wages (s.119) or breach of fiduciary duty and the duty of care (s. 122) if he or she relies in good faith upon:

- (i) financial statements represented to him or her by an officer or the auditor to reflect fairly the financial condition of the corporation; or
- (ii) a report of a lawyer, accountant, engineer, appraiser or other person whose profession lends credibility to a statement made by him or her.

E. Bankruptcy And Insolvency Act

The primary directors' liability provision of the *Bankruptcy and Insolvency Act* is section 204 which provides as follows:

Where a corporation commits an offence under this Act, any officer, director or agent of the corporation, or any person who has or has had, directly or indirectly, control in fact of the corporation, who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the

(236) *Ibid.*, p. 5.

commission of the offence is a party to and guilty of the offence and is liable on conviction to the punishment provided for the offence, whether or not the corporation has been prosecuted or convicted.

Among the offences set out in the BIA are:

- making a fraudulent disposition of property;
- after or within twelve months before a bankruptcy, obtaining credit or property by false representations; and
- fraudulently concealing or removing property after or within twelve months before a bankruptcy (s. 198).

These offences are subject to a fine not exceeding \$5,000 and/or imprisonment for a term of up to one year for a summary conviction offence; proceedings by way of indictment carry a maximum fine of \$10,000 and/or imprisonment for a term not exceeding three years.

In addition, the BIA imposes strict liability on directors for the payment of dividends or the redemption of shares by an insolvent corporate debtor within one year before the corporation's bankruptcy. Where a dividend is paid or a share redemption takes place within twelve months before a bankruptcy, the onus is on the directors to show that the company was solvent when the transaction took place (s. 101).

Amendments to the *Bankruptcy and Insolvency Act* (Bill C-5)⁽²³⁷⁾ tabled in the House of Commons in March 1996 would afford directors some protection from personal liability imposed by statute for corporate obligations. The bill would allow a reorganization proposal made pursuant to the Act to include provisions for compromising claims that arose by law against corporate directors. Claims against directors that related to contractual rights of creditors (such as personal guarantees) or that were based on allegations of misrepresentations made by directors to creditors or on wrongful or oppressive conduct by directors would not be included in a proposal.

Moreover, the bill would give directors a defence where they were liable for amounts paid out as dividends or for the redemption of shares by an insolvent corporation pursuant to section 101 of the BIA. Directors would be able to assert that they had reasonable grounds to believe that the corporation was not insolvent. To assist them in this regard, directors would be able to rely in good faith on reports or statements by auditors and officers of the corporation concerning the corporation's financial position, as well as information provided by professional advisors.

(237) Bill C-109, the predecessor to Bill C-5, was tabled in the House of Commons in November 1995. It died on the Order Paper with the prorogation of Parliament. Bill C-5 is virtually identical to Bill C-109.

F. *Excise Tax Act* (Goods And Services Tax)

Under section 323 of the *Excise Tax Act*, directors of a corporation which is required to remit the Goods and Services Tax (GST) to the federal government are jointly and severally liable, together with the corporation, to pay the tax as well as any interest and penalties relating to the tax. A director will not be liable, however, unless:

- a certificate for the amount of the liability of the corporation has been registered in the Federal Court and the execution for that amount has been returned unsatisfied in whole or in part;
- the corporation has been or is in the process of being liquidated or dissolved and the amount owing has been proved within the time limitations set out in the Act; or
- an assignment or receiving order has been made against the corporation under the *Bankruptcy and Insolvency Act*.

In addition, a director will not be liable where he or she exercised a degree of care, diligence and skill to prevent the failure to remit the tax that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances.

A director liable under section 323 cannot be assessed more than two years after he or she last ceased to be a director of the corporation.

G. *Canada Labour Code*

Under section 251.18 of the *Canada Labour Code* directors of a corporation are jointly and severally liable for up to six months' wages in respect of corporate employees where the wage entitlement arose when the directors in question held office and recovery from the corporation is impossible or unlikely.

Part II of the *Canada Labour Code* governs health and safety standards with respect to workers subject to federal jurisdiction. A violation of the health and safety provisions is a summary conviction offence subject to a fine of \$15,000. Other offences, however, carry penalties specific to the offence.

Under Part II, a director, officer or agent of the corporation who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of an offence by a corporation is liable to the punishment provided for the offence (s. 149(2)).

H. *Competition Act*

Under section 65 of the *Competition Act*, it is an offence not to permit a person executing a warrant to search the premises referred to in the warrant and to examine, copy or seize records. It is also an offence to fail to supply information and to alter or destroy records.

Corporate directors can be liable in situations where they directed, authorized, assented to acquiesced in or participated in the commission of these offences (s. 65(4)).

I. *Canada Pension Plan*

The *Canada Pension Plan* requires employers to deduct CPP contributions from employees' salaries and to remit these contributions to the Receiver General. Where a corporate employer fails to deduct or to remit CPP contributions, persons who were directors of the corporation at the time when the failure occurred are jointly and severally liable to pay the contributions as well as any interest or penalties associated with the failure to remit (s. 21.1).

J. *Unemployment Insurance Act*

Like the *Canada Pension Plan*, the *Unemployment Insurance Act* contains directors' liability provisions. These relate to the failure of an employer to deduct or remit unemployment insurance premiums from the salaries of corporate employees. Section 54(1) of the UI Act provides:

Where an employer who fails to deduct or remit an amount as and when required under subsection 53(1) is a corporation, the persons who were the directors of the corporation at the time when the failure occurred are jointly and severally liable, together with the corporation, to pay to Her Majesty that amount and any interest or penalties relating thereto.

K. *Income Tax Act*

The *Income Tax Act* imposes liability on directors of corporations under sections 159(3), 227.1 (1) and 242. The first two of these provisions impose civil liabilities while the last imposes criminal liability.

Section 159(3) provides as follows:

Where a responsible representative distributes to one or more persons property over which the responsible representative has control in that capacity without obtaining a certificate under subsection (2) in respect of the amounts referred to in that subsection, the responsible representative is personally liable for the payment of those amounts to the extent of the value of the property distributed and the Minister may assess the responsible representative therefor in the same manner and with the same effect as an assessment made under section 152.

Personal liability for directors could arise under section 159(3) where the director acted as an assignee, liquidator, receiver, receiver-manager, administrator or other such person administering, winding up, controlling or otherwise dealing with the property, business or estate of another person.

Under section 227.1(1), directors are liable for the failure of the corporation to deduct, withhold or remit taxes under the Act. Where section 227.1(1) applies, a director is liable to pay the amount owing as well as any interest and penalties pertaining to those amounts. However, a director will not be liable under this section unless:

- a certificate for the amount of the corporation's liability referred to in section 227.1(1) has been registered in the Federal Court of Canada and execution for that amount has not been completely satisfied;
- the corporation has commenced liquidation or dissolution proceedings or has been dissolved and a claim for the amount of the corporation's liability has been proved within six months after the earlier of the date of the commencement of proceedings or the dissolution; or
- bankruptcy proceedings have been commenced against the corporation and a claim for the corporation's liability under section 227.1(1) has been proved within six months after the date of commencement of proceedings (s. 227.1(2)).

No action or proceeding can be taken under this section of the ITA for the recovery of any amount payable by a director more than two years after the person ceased being a director of the corporation (s. 227.1(4)).

Section 227.1 contains a due diligence defence. A director will not be liable under section s. 227.1(1) where he or she "exercised the degree of care, diligence and skill to prevent the failure that a reasonably prudent person would have exercised in comparable circumstances (s. 227.1(3))." ⁽²³⁸⁾

Section 242 of the ITA imposes criminal liability on corporate directors. The section provides that an officer, director or agent of a corporation may be punished for being a party to an offence under the Act where he or she directed, authorized, assented to, acquiesced or participated in the commission of the offence.

L. Hazardous Products Act

The *Hazardous Products Act* deals with the selling, importing and advertising of prohibited, restricted and controlled products. The Act prohibits the sale and importation of certain products and restricts the sale of other types of products in accordance with regulations made

(238) Provisions of section 227.1 with respect to due diligence and when a director is liable also apply to the directors' liability provisions of the *Canada Pension Plan* and the *Unemployment Insurance Act*.

pursuant to the Act. Controlled products destined for use in the workplace in Canada must meet the Act's information and labelling requirements.

It is an offence to contravene or fail to comply with the HPA or its regulations. Proceedings may be taken by way of summary conviction or indictment. Summary conviction offences are punishable by a fine of up to \$100,000 and/or imprisonment for up to six months; indictable offences carry a maximum fine of \$1,000,000 and/or imprisonment for up to two years. Directors or officers who directed, authorized, assented to, acquiesced or participated in the commission of an offence are considered parties to the offence and are liable to the punishment provided for the offence whether or not the corporation has been prosecuted or convicted (s. 28).

M. Hazardous Materials Information Review Act

Under the *Hazardous Materials Information Review Act* it is an offence to fail to provide the proper information when requesting an exemption. It is also an offence to fail to provide information when requested by a screening officer. Proceedings may be taken by way of summary conviction or indictment. Summary conviction offences are punishable by a maximum fine of \$100,000 and/or imprisonment for up to six months; indictable offences carry a maximum fine of \$1,000,000 and/or imprisonment for up to two years. Directors or officers who directed, authorized, assented to, acquiesced or participated in the commission of an offence are considered parties to the offence and are liable to the punishment provided for the offence whether or not the corporation has been prosecuted or convicted (s. 49).

N. Transportation of Dangerous Goods Act, 1992

Under the *Transportation of Dangerous Goods Act, 1992*, it is an offence to transport, handle or offer for transport any dangerous goods without following proper packaging or safety requirements as set out in the Act and the regulations.

Depending on the offence, a director or officer can be subject to a fine or imprisonment whether or not the corporation has been prosecuted for the offence (s. 39). Liability will not ensue, however, where it is established that the person took all reasonable measures to comply with the Act and to prevent the commission of the offence (s. 40).

PROVINCIAL STATUTES

Numerous provincial statutes impose liability on directors. Examples of some of these within the following categories are set out below:

- environmental laws;
- taxation statutes;

- occupational health and safety legislation;
- statutes imposing liability for wages; and
- corporate laws

A. Environmental Laws

Next to liability for wages and taxes, liability for environmental offences is one of the greatest concerns for corporate directors. There are a number of statutes at the federal and provincial level pertaining to the environment and many of these impose liability on directors in connection with actions taken by corporations.

1. Ontario

Under the *Environmental Protection Act*⁽²³⁹⁾ of Ontario, directors and officers of a corporation may be held personally liable for corporate acts that produce environmental damage. Section 194 of the Act provides the following:

(1) Every director or officer of a corporation that engages in an activity that may result in the discharge of a contaminant into the natural environment contrary to this Act or the regulations has a duty to take all reasonable care to prevent the corporation from causing or permitting such unlawful discharge.

(2) Every person who has a duty under subsection (1) and who fails to carry out that duty is guilty of an offence.

(3) A director or officer of a corporation is liable to conviction under this section whether or not the corporation has been prosecuted or convicted.

Penalties include fines, imprisonment and restoration orders.

The *Ontario Water Resources Act*⁽²⁴⁰⁾ contains a provision similar to section 194 of the *Environmental Protection Act*.

2. Alberta

In Alberta, the *Environmental Protection and Enhancement Act*⁽²⁴¹⁾ provides that any officer, director or agent of the corporation who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of an offence under the Act is guilty of an offence and liable to the punishment provided for the offence.

(239) R.S.O. 1990, c. E.19.

(240) R.S.O. 1990, c. O.40, s. 116.

(241) Statutes of Alberta 1992, c. E-13.3, s. 218.

Penalties under the Act include fines of up to \$100,000, and/or imprisonment for up to two years. Corporations are subject to fines of up to \$1,000,000.

The Act goes on to provide that no one will be guilty of an offence if the person establishes on a balance of probabilities that he or she took all reasonable steps to prevent its commission (s. 215).

3. *Quebec*

Quebec's *Environment Quality Act*⁽²⁴²⁾ provides that every director or officer of a corporation who by order, authorization or advice or encouragement leads the corporation to refuse or neglect to comply with an order to emit, deposit, release or discharge a contaminant into the environment in contravention of the Act or the regulations is guilty of an offence. The penalty for a first offence is a fine of between \$2,000 and \$20,000 and/or imprisonment for up to one year; for a subsequent offence the fine ranges from \$4,000 to \$40,000 and can be accompanied by imprisonment for up to one year (s. 106.1(a)).

4. *Nova Scotia*

The Nova Scotia *Environment Act*⁽²⁴³⁾ imposes liability on corporate directors who direct, authorize, assent to, acquiesce or participate in a violation of the Act by a corporation. The Act also contains a due diligence defence (s. 160).

Penalties under the Act are quite severe. Depending upon the type of offence, fines to a maximum of \$500,000 or \$1,000,000 can be imposed.

B. *Taxation Statutes*

For the most part, provincial taxation statutes contain penalties and fines that mirror those found in federal taxation laws.

1. *Ontario*

Under the *Income Tax Act*⁽²⁴⁴⁾ (Ontario), directors are liable for taxes that corporations are required to deduct and remit from salaries and wages. Directors will not be liable, however, where they exercise the degree of care, diligence and skill to prevent the failure to comply that a reasonably prudent person would have exercised under comparable circumstances (s. 38(3)).

(242) R.S.Q. 1977, c. Q-2.

(243) Statutes of Nova Scotia, 1994-95, Chap.1, s. 164.

(244) R.S.O. 1990, c. I.2.

2. *Quebec*

Quebec legislation pertaining to the Ministère du Revenu⁽²⁴⁵⁾ provides that where a corporation fails to remit, deduct, withhold or collect amounts required under the Act, directors are jointly and severally liable for the amounts in question plus interest and penalties. Directors will not be liable, however, where they act with reasonable care, dispatch and skill under the circumstances (s. 24.0.2).

C. Occupational Health and Safety Legislation

The purpose of occupational health and safety legislation is to ensure that the work environment for employees is safe and hazard-free.

1. *Ontario*

In Ontario, the *Occupational Health and Safety Act*⁽²⁴⁶⁾ provides that directors and officers of a corporation are to take "all reasonable care" to ensure that the corporation complies with the Act and the regulations as well as any orders made pursuant to the Act.

Every person who contravenes or fails to comply with the Act, the regulations or an order is guilty of an offence and upon conviction liable to pay a fine of not more than \$25,000 or to imprisonment for a term of not more than 12 months or to both (s. 66(1)). If a corporation is convicted of an offence, the maximum fine that may be imposed upon the corporation is \$500,000 (s. 66(2)).

2. *Quebec*

Under Quebec's occupational health and safety legislation, corporate directors who prescribe or authorize an action or omission that constitutes an offence by a corporation or who consent to the offence are deemed to have participated in the offence.⁽²⁴⁷⁾

3. *New Brunswick*

The *Occupational Health and Safety Act*⁽²⁴⁸⁾ of New Brunswick imposes liability on directors who knowingly direct, authorize, assent to, acquiesce or participate in the commission of an offence by a corporation. Penalties for violations of the Act include fines as well as imprisonment.

(245) *An Act respecting the Ministère du Revenu*, R.S.Q. 1977, c. M-31, s. 24.0.1.

(246) R.S.O. 1990, c. O.1, s. 32.

(247) *An Act Respecting Occupational Health and Safety*, R.S.Q. 1977, c. S-2.1, s. 241.

(248) S.N.B. 1983, C. O-0.2, s. 49, as amended.

4. Manitoba

Manitoba's *Workplace Safety and Health Act*,⁽²⁴⁹⁾ provides that where a corporation commits an offence under the Act, any officer or director who directed, authorized, assented to, acquiesced in or participated in the commission of an offence is also guilty of the offence. Penalties for offences include fines as well as imprisonment. For first offences, fines cannot exceed \$15,000, while subsequent offences carry a maximum fine of \$30,000 (s. 55).

D. Statutes Imposing Liability For Wages

Directors may be liable for employee wages and vacation pay pursuant to corporate laws or employment standards legislation. Depending upon the type of business, these liabilities can be significant.

1. Ontario

The Ontario *Business Corporations Act* provides as follows:

The directors of a corporation are jointly and severally liable to the employees of the corporation for all debts not exceeding six months' wages that become payable while they are directors for services performed for the corporation and for the vacation pay accrued while they are directors for not more than twelve months under the *Employment Standards Act*, and the regulations thereunder, or under any collective agreement made by the corporation.⁽²⁵⁰⁾

If a director is to be held liable for wages, the following conditions must be met:

- the director must be sued while he or she holds the position as a director or within six months of ceasing to be a director; and
- the action against the director must be commenced within six months after the debt became payable; and
 - (i) the corporation is sued in the action against the director and execution against the corporation is returned unsatisfied in whole or in part; or
 - (ii) before or after the action is commenced, the corporation goes into liquidation, is ordered to be wound up, or commences bankruptcy proceedings and the claim for the debt is proven.⁽²⁵¹⁾

(249) R.S.M. 1987, c. W210, s. 56.

(250) R.S.O. 1990, C. B.16, s. 131(1).

(251) *Ibid.*, s. 131(2)

2. Alberta

The *Business Corporations Act* of Alberta provides that directors are jointly and severally liable to employees of the corporation for all debts not exceeding six months' wages payable to each employee for services performed for the corporation while they were directors.⁽²⁵²⁾ A director will not be liable for wages if he or she believes on reasonable grounds that the corporation can pay the debts as they become due; or if the debts are wages payable for services performed while the corporation is under the control of a receiver or a liquidator.⁽²⁵³⁾

Moreover, a director will not be liable for wages unless:

- the corporation has been sued for the debt within six months after it became due and execution has been returned unsatisfied in whole or in part;
- the corporation has commenced liquidation and dissolution proceedings or has been dissolved and a claim for the debt has been proved within six months after the proceedings have begun; or
- proceedings relating to the corporation have been commenced under the *Bankruptcy and Insolvency Act* and a claim for the debt has been proved within six months after the proceedings began.⁽²⁵⁴⁾

3. Manitoba

The *Corporations Act* of Manitoba provides that corporate directors are jointly and severally liable to employees for up to six months wages for services performed for the corporation while they are directors.⁽²⁵⁵⁾ The conditions applicable to a director's liability for wages in Manitoba are virtually identical to those set out in the *Canada Business Corporations Act*.

4. Quebec

The *Companies Act* of Quebec makes directors jointly and severally liable for debts owing by a corporation to its employees to a maximum of six months' wages for services rendered to the corporation while they were directors. Directors will not be liable for unpaid wages, however, unless the company is sued within one year after the debt becomes due and the debt

(252) Statutes of Alberta 1981, c. B-15, s. 114(1).

(253) *Ibid.*, s. 114(2).

(254) *Ibid.*, s. 114(3).

(255) R.S.M. 1987, c. C255, s. 114(1).

remains unpaid or the company is wound-up or becomes bankrupt and the claim for the debt remains unsatisfied.⁽²⁵⁶⁾

5. *British Columbia*

In British Columbia directors liability for unpaid wages is found in the province's employment standards legislation rather than in its corporations law.

The *Employment Standards Act* provides the following:

19. (1) A person who was a director or officer of a corporation at the time wages of an employee of the corporation should have been paid is personally liable for the unpaid wages in an amount not exceeding 2 months' wages for each employee affected, and this Act applies to the recovery of the unpaid wages from that person.

Liability will not extend to severance pay in cases where the corporation is in receivership or bankruptcy.⁽²⁵⁷⁾

The Act also provides that directors and officers of a corporation who direct, authorize, assent to, acquiesce in, or participate in the commission of an offence are liable for the offence.⁽²⁵⁸⁾

E. Corporate laws

1. *Ontario*

Under the *Business Corporations Act* directors can be liable, among other things, for:

- authorizing the issue of shares for a consideration other than money and the consideration received is less than the fair equivalent of the money the corporation should have received (s. 130(1));
- certain amounts paid by a corporation, for example, financial assistance, share redemptions, dividends, or commissions when the corporation is not solvent (s. 130(2)); and
- an indemnity paid contrary to the Act (s. 130(2)).

(256) R.S.Q. 1977, c-38, s. 96.

(257) S.B.C. 1980, c.10, s. 19, as amended.

(258) *Ibid.*, s. 103(6).

The Act provides that directors are jointly and severally liable to restore to the corporation the amounts paid and the value of the property distributed.

2. Alberta

The *Business Corporations Act* of Alberta provides that directors of a corporation who vote for or consent to a resolution authorizing the issue of shares for a consideration other than money are jointly and severally liable to the corporation to make good any amount by which the consideration received is less than the fair equivalent of the money that the corporation would have received if the shares had been issued for money on the date of the resolution. Directors can also be liable for a purchase, redemption or acquisition of shares contrary to the Act, a commission on the sale of shares not provided for in the Act, payment to a shareholder and financial assistance contrary to the Act, and the payment of a dividend contrary to the Act (s. 113).

The Act provides that directors are jointly and severally liable to restore to the corporation the amounts paid and the value of the property distributed (s. 113).

3. New Brunswick

The *Business Corporations Act* of New Brunswick contains directors' liability provisions that are virtually identical to those of the Ontario *Business Corporations Act*. Under the New Brunswick act, directors of a corporation who authorize the issue of shares for consideration other than money are jointly and severally liable to make good to the corporation an amount by which the consideration received is less than the fair equivalent of the money that the corporation would have received if the shares had been issued for the money on the date of the resolution. Moreover, directors will be liable if they authorize the purchase, redemption, or other acquisition of shares contrary to the Act, a commission or a dividend contrary to the Act, financial assistance contrary to the Act, payment of an indemnity contrary to the Act, or a payment to a shareholder contrary to the Act.⁽²⁵⁹⁾

The Act provides that directors are jointly and severally liable to restore to the corporation the amounts paid and the value of the property distributed.

4. British Columbia

The *Company Act* of British Columbia provides that directors who vote for, or consent to a resolution authorizing the purchase, redemption or acquisition of shares contrary to the Act, a commission or discount contrary to the Act, the payment of a dividend if the company is insolvent or would become insolvent, a loan, guarantee or financial assistance contrary to the Act, the payment of an indemnity to a director or former director without the approval of the court, or an act in respect of carrying on a business which the company is restricted from exercising and the company has paid compensation to any person in connection with the act, are jointly and severally liable to make good the loss suffered by the company as a result.⁽²⁶⁰⁾

(259) S.N.B. 1981, c. B-9.1, s. 76, as amended.

(260) R.S.B.C. 1979, Chap. 59, s. 151.

LARGEST CANADIAN FUNDS/POOLS

1. Pension Funds (as of December 1995)

Assets in \$ Billions

Caisse de Dépôt	51.2
Teachers' Pension Plan Board	40.3
OMERS	24.0
Province of B.C.	23.3
Alberta Public Funds	10.7
Hospitals of Ontario	9.7
Ontario Pension Board	8.5
CN Rail Pension	8.3
Bell Canada and Northern Telecom Pension (BIMCOR)	7.7
Ontario Hydro Pension	7.8
Workers' Comp. Board of Ontario	7.5
Hydro Quebec	6.0
OPSEU	5.8

Source: Pension Investment Association of Canada.

2. Mutual Fund Companies (as of March 1996)

\$(000)s

Investors Group	21,196,653
Trimark Investment Management Inc.	15,790,944
Royal Mutual Funds Inc.	14,561,981
Mackenzie Financial Corporation	12,835,112
AGF Management Limited	8,569,110
Templeton Management Limited	7,468,072
TD Asset Management	7,298,613
CIBC Securities Inc.	7,031,124
Fidelity Investments Canada Limited	6,767,559
Altamira Investment Services Inc.	6,018,772
Bank of Montreal Investment Management	5,441,837
C.I. Mutual Funds	5,165,829
MD Management Limited	5,131,549
CT Fund Services Inc.	4,876,342
Spectrum United Mutual Funds Inc.	4,325,493

Source: The Investment Funds Institute of Canada.

ISSUE NO.	DATE AND LOCATION	WITNESSES
1	Calgary, February 13, 1996	<p>From the Department of Industry: David Tobin, Director General, Corporate Governance Branch; Mary Walsh, CBCA Director and Director General, Corporations Directorate; and Brian Dillon, A/Senior Project Leader, (CBCA Reform) Corporate Law Policy Directorate.</p> <p>From the Canadian Institute of Chartered Accountants : Michael H. Rayner, President; William Broadhurst, Chair, CICA Legal Liability Task Force; and The Honourable Willard Z. Estey, C.C., Q.C., Counsel.</p> <p>J.P. Bryan, President and Chief Executive Officer, Gulf Canada Resources Ltd.</p> <p>William L. Hess, Chairman, Alberta Securities Commission.</p>
	Calgary, February 14, 1996	<p>From the Coalition for CBCA Reform: John L. Howard, Senior Vice-President, Law and Corporate Affairs, MacMillan Bloedel Ltd; Dan Pekarsky, President, Corporate Advisory Group; and Rhondda Grant, Corporate Secretary and Associate General Counsel - Corporate, NOVA Corporation.</p> <p>George Watson, President and Chief Executive Officer, TransCanada PipeLines Ltd.</p>

Tom E. Kierans, President and CEO of C.D. Howe Institute and Director of several companies.

Bob Blair, Director of several companies.

Gordon Cummings, Chief Executive Officer, Alberta Wheat Pool.

Lawrence O. Pollard, President and Chief Executive Officer, Pollard Banknote.

The Honourable Doug Everett, Director of several companies.

William Mackness, Corporate director and consultant.

W.H. Loewen, President, CTI Comtel Inc.

Bob Kozminski, Owner and President, Keystone Ford.

J. William E. Mingo Q.C., Director of several companies.

David J. Hennigar, Chairman, Annapolis Basin Pulp & Paper Co. Ltd.

Louis R. Comeau, President and Chief Executive Officer, Nova Scotia Power Corporation.

Jean-Claude Delorme, Advisor to the Chairman of the Board, *Caisse de Dépôt et de Placement du Québec*.

Jan Peeters, President, Fonorola inc.

Tullio Cedraschi, President and Chief Executive Officer, CN Investments.

From BCE Inc.:
L.R. Wilson, Chairman, President and Chief Executive Officer;

Josef J. Fridman, Senior Vice-President, Law and Corporate Secretary; and
Monique Mercier, Assistant General Counsel - Corporate.

From Power Corporation of Canada:

Jim Burns, Deputy Chairman; and
Edward Johnson, Vice-President, General Counsel and Secretary.

David M. Culver, Chairman, CAI Capital Corp.

From the Montreal Exchange:

Gérald Lacoste, President and Chief Executive Officer; and
Louis-François Hogue, Director, Corporate Services Equity.

5

Toronto,
February 21, 1996

From Ontario Municipal Employees Retirement Board:

Dale Richmond, President and Chief Executive Officer; and
Robert L. Sillcox, Senior Vice-President of Investments.

The Honourable Willard Z. Estey C.C., Q.C.,
Director of several companies.

William Dimma, Director of several companies.

Peter Widdrington, Chairman, Laidlaw Inc.

From the Toronto Stock Exchange:

Rowland Fleming, President and Chief Executive Officer, Toronto Stock Exchange;
Tom Allen, Director of several companies; and
Peter Dey, President and Managing Director, Morgan Stanley Canada Limited.

Adam H. Zimmerman, Director of several companies.

George J. Kosich, President and Chief Executive Officer, Hudson's Bay Co.

F.B. Ladly, Deputy Chairman and Chief Executive Officer, Extendicare Inc.

Toronto,
February 22, 1996

John F. Fraser, Director of several companies.

John D. McNeil, Chairman and Chief Executive Officer, Sun Life Assurance Company of Canada.

The Honourable Donald S. Macdonald, Director of several companies.

Claude Lamoureux, President and Chief Executive Officer, Ontario Teachers' Pension Plan Board.

John T. Bart, President, Canadian Shareowners Association.

Edward Waitzer, Chairman, Ontario Securities Commission

Sir Graham R. Day, Director of several companies.

The Honourable Peter Loughheed, Director of several companies.

Maureen Kempston Darkes, President and General Manager, General Motors of Canada Ltd.

From the Coalition for CBCA Reform:

Purdy Crawford, Chairman, Inasco Ltd.; and
P.K. Pal, Vice-President, Chief Legal Officer and Secretary, Alcan Aluminium Ltd.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Michael H. Rayner, President;
Guylaine Saucier, Former Chair, Directors Advisory Group; and
William H. Broadhurst, Chair, CICA Legal Liability Task Force.

(Second Session)

Ottawa,
April 30, 1996

Bruce A. Malcolm, Director, Reed Stenhouse Ltd.

LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS

Rapport du Comité sénatorial
des
banques et du commerce

Le président
L'honorable Michael Kirby

Le vice-président
L'honorable W. David Angus

Août 1996

This report is available in English.

Erratum : À la page 132 du fascicule n° 5 des délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés, le titre de M. John F. Fraser devrait se lire ainsi : "administrateur de plusieurs sociétés".

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Michael Kirby, *président*

L'honorable W. David Angus, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Austin, Jack, c.p.

*Fairbairn, Joyce, c.p. (ou Graham, Alasdair B.)

Hervieux-Payette, Céline, c.p.

Kelleher, James F., c.p.

Kenny, Colin

Kolber, E. Leo

*Lynch-Staunton (ou Berntson, Eric)

Meighen, Michael Arthur

Perrault, Raymond, c.p.

St. Germain, Gerry, c.p.

Simard, Jean-Maurice

Stewart, John B.

**Membres d'office*

Nota : Les honorables sénateurs Bacon, Buchanan, Hays, Oliver et Stratton ont aussi participé à différents moments aux séances du groupe de travail sur la régie des sociétés.

Personnel du Service de recherche, Bibliothèque du Parlement :

M. Gerald Goldstein, directeur, Division de l'économie;

Mme Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement.

Personnel de la Direction des comités et de la législation privée :

M. Michel Patrice, greffier législatif;

Mme Lise Bouchard, adjointe administrative.

Le greffier du Comité

Paul Benoit

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 21 mars 1996 :

"L'honorable sénateur Graham, au nom du sénateur Kirby, propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, la situation actuelle du régime financier du Canada;

QUE les documents et témoignages recueillis à ce sujet au cours de la première session de la trente-cinquième législature et tout autre document parlementaire et témoignage pertinent concernant ledit sujet soient renvoyés à ce Comité;

QUE le Comité soit habilité à permettre le reportage de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, en dérangeant le moins possible ses travaux; et

QUE le Comité présente son rapport final au plus tard le 12 décembre 1996.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 28 mars 1996 :

"L'honorable sénateur St. Germain, au nom du sénateur Kirby, appuyé par l'honorable sénateur MacDonald (Halifax), propose :

QUE le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, qui a été autorisé par le Sénat le 21 mars 1996 à examiner l'état du système financier canadien, soit autorisé, nonobstant les pratiques habituelles, à déposer un rapport sur ledit sujet auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée."

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	1
APERÇU	3
A. Examen obligatoire de la LCSA	4
B. Recours aux règlements d'application	4
C. Harmonisation	5
D. Titres et qualités des administrateurs	6
CHAPITRE 1 - LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS	8
INTRODUCTION	8
L'OBLIGATION FIDUCIAIRE	8
LE DEVOIR DE PRUDENCE	10
LES RESPONSABILITÉS LÉGALES DES ADMINISTRATEURS	11
A. Contexte	11
B. La responsabilité des administrateurs aux termes de la LCSA	15
C. Les mécanismes de défense	16
1. La défense de bonne foi	16
2. La défense de diligence raisonnable	16
EXAMEN DE LA LÉGISLATION RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS	19
LA LIMITATION DE LA RESPONSABILITÉ	22
LA RESPONSABILITÉ DES DIRIGEANTS	26
LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS À L'ÉGARD DES SALAIRES	27
A. Contexte	27
B. La responsabilité à l'égard des salaires dans la <i>Loi sur la faillite et l'insolvabilité</i>	31
1. Le mécanisme de protection des salariés	31
2. La super-priorité	32
C. Opinions du Comité	32
CHAPITRE 2 - LE POUR ET LE CONTRE D'UN PRÉSIDENT NON-DIRIGEANT	34
CHAPITRE 3 - LA RÉSIDENCE DES ADMINISTRATEURS	43

INTRODUCTION	43
CONTEXTE	43
OPINIONS DES TÉMOINS	45
OPINIONS DU COMITÉ	47
 CHAPITRE 4 - LES TRANSACTIONS D'INITIÉS	 48
INTERACTION ENTRE LE DROIT DES SOCIÉTÉS ET LE DROIT DES VALEURS MOBILIÈRES	48
LA RÉGLEMENTATION DES TRANSACTIONS D'INITIÉS	50
A. Contexte	50
B. Les transactions d'initiés et la <i>Loi canadienne sur les sociétés par actions</i>	53
1. Obligation de produire des rapports	53
2. Interdiction des transactions spéculatives	53
3. Responsabilité civile	53
C. Les transactions d'initiés et les lois provinciales	54
MODIFICATION DE LA LCSA	54
A. Abrogation des dispositions de la LCSA en matière de transactions d'initiés	55
B. Abrogation des dispositions de la LCSA en matière de rapports d'initiés	56
MODERNISATION DES DISPOSITIONS DE LA LCSA SUR LES RAPPORTS D'INITIÉS	58
 CHAPITRE 5 - COMMUNICATIONS RELATIVES AUX ACTIONNAIRES ET SOLlicitation DE PROCURATIONS	 61
INTRODUCTION	61
COMMUNICATIONS ENTRE LES SOCIÉTÉS ET LEURS ACTIONNAIRES	62
A. Contexte	62
B. Le système du prête-nom	62
C. Le système du dépositaire	63
D. L'instruction générale canadienne 41	63
MODIFICATIONS DE LA LCSA	63
COMMUNICATIONS ENTRE LES ACTIONNAIRES	66
A. Introduction	66
B. Opinions des témoins	67

CHAPITRE 6 - OFFRES D'ACHAT VISANT À LA MAINMISE ET TRANSFORMATIONS EN SOCIÉTÉ FERMÉE.....	72
INTRODUCTION	72
SEUIL DES OFFRES D'ACHAT VISANT À LA MAINMISE	73
ALLONGEMENT DE LA PÉRIODE MINIMALE D'UNE OFFRE.....	74
A. Contexte.....	74
B. Moyens de défense - Pilule empoisonnée.....	75
LES TRANSFORMATIONS EN SOCIÉTÉ FERMÉE	79
A. Introduction	79
B. Opinions des témoins	80
 CHAPITRE 7 - LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS ET LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS	82
INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS	82
A. Contexte.....	82
B. Opinions des témoins	86
C. Opinions du Comité.....	94
LA RÈGLE SUR LES BIENS ÉTRANGERS.....	94
A. Contexte.....	94
B. Opinions des témoins	95
C. Opinions du Comité.....	97
 ANNEXES	98
ANNEXE 1 : COMMUNIQUÉ.....	100
ANNEXE 2 : LETTRE DU MINISTRE	108
ANNEXE 3 : LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS AUX TERMES DE CERTAINES LOIS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES	111
ANNEXE 4 : LES PRINCIPALES CAISSES DE RETRAITE ET SOCIÉTÉS DE FONDS MUTUELS CANADIENNES	130
ANNEXE 5 : TÉMOINS	132

LISTE DES RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

1. Le Comité recommande fortement de mener une étude des principes de la régie des sociétés dans le contexte des sociétés d'État. Il estime que les principes généraux de la régie des sociétés doivent s'appliquer aux sociétés d'État.
2. Le Comité recommande de modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* de manière qu'elle s'annule dans un délai de dix ans à moins d'être examinée et adoptée à nouveau par le Parlement.
3. Le Comité recommande que, sous réserve de mesures de sauvegarde, un certain nombre de détails techniques et de modalités d'application qui figurent dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* relèvent plutôt des règlements d'application et qu'on utilise davantage le règlement d'application pour modifier la loi.
4. Le Comité recommande que les règlements d'application de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* soient déposés au Parlement et ne prennent effet que 30 jours après leur dépôt.
5. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'envisager d'incorporer par renvoi dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* les lois provinciales qui chevauchent la LCSA.
6. Le Comité attache une grande importance à la question de la compétence des administrateurs et encourage vivement les initiatives d'éducation visant à élargir et à enrichir le bassin national d'administrateurs et d'aspirants administrateurs.

LES RESPONSABILITÉS DES ADMINISTRATEURS

7. Le Comité recommande de modifier le paragraphe 123(4) de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* de manière que la responsabilité des administrateurs ne soit pas engagée à l'égard des paiements irréguliers d'une société (art. 118), des salaires impayés (art. 119) et des

manquements à leurs obligations (art. 122) lorsqu'ils ont exercé, pour prévenir le manquement, le degré de soin, de diligence et d'habileté qu'une personne raisonnablement prudente aurait exercé dans des circonstances analogues.

8. Le Comité recommande que le fait de s'en remettre de bonne foi aux états financiers, aux rapports d'experts et à l'information fournie par des dirigeants ou des professionnels fasse partie de la défense de diligence raisonnable.
9. Le Comité recommande que, avant d'édicter une disposition sur la responsabilité des administrateurs, le gouvernement fédéral démontre qu'elle aura un effet favorable sur la conduite des entreprises et qu'elle servira l'objectif de la loi.
10. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'examiner toutes les lois fédérales qui font encourir une responsabilité personnelle aux administrateurs en vue de déterminer si cette responsabilité a un effet sur la conduite des entreprises et si elle sert les objectifs de la loi.
11. Le Comité recommande au gouvernement fédéral de veiller à ce que les lois qui engagent la responsabilité personnelle des administrateurs contiennent une disposition leur permettant d'invoquer la défense de diligence raisonnable.
12. Le Comité recommande d'inclure dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* une défense de diligence raisonnable qui vaudrait pour toutes les lois fédérales qui engagent la responsabilité des administrateurs de sociétés sauf lorsqu'elles prévoient une défense de diligence raisonnable qui est identique ou similaire à la défense prévue par la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.
13. Le Comité recommande de ne fixer aucune limite à la responsabilité des administrateurs.
14. Le Comité recommande que l'article 119 de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* soit abrogé et que le gouvernement fédéral envisage d'insérer dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* des dispositions concernant les salaires impayés des employés.

LE POUR ET LE CONTRE D'UN PRÉSIDENT NON-DIRIGEANT

15. Le Comité recommande fortement que les sociétés ouvertes visées par le LCSA séparent les postes de président du conseil d'administration et de directeur général. Le Comité ne recommande toutefois pas d'inscrire cette séparation dans la LCSA.

LA CONDITION DE RÉSIDENCE DES ADMINISTRATEURS

16. Le Comité recommande de maintenir la condition de résidence de la LCSA pour le conseil d'administration à l'exclusion de ses comités.

LES TRANSACTIONS D'INITIÉS

17. Le Comité recommande de conserver et de moderniser les dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* relatives à la production de rapports sur les transactions d'initiés et d'éliminer dans la mesure du possible les rapports produits en double au moyen de décrets d'exemption.
18. Le Comité recommande de ramener à dix jours le délai dont disposent les personnes qui deviennent des initiés et les initiés qui effectuent une transaction pour produire un rapport.
19. Le Comité recommande que le délai de production des rapports d'initiés soit prescrit par règlement et non dans la loi elle-même. Il serait ainsi plus facile de modifier les délais fédéraux et des harmoniser avec ceux des provinces.

COMMUNICATIONS RELATIVES AUX ACTIONNAIRES ET SOLlicitATION DE PROCURATIONS

20. Le Comité recommande de modifier la LCSA de manière à obliger les courtiers attitrés à fournir aux émetteurs, sur demande et dans un délai donné, une liste de tous les actionnaires véritables. L'émetteur pourrait, à l'aide de cette liste, communiquer directement avec les actionnaires non inscrits en ce qui concerne les activités et les affaires de la société. Les intermédiaires seraient autorisés à ne pas divulguer aux émetteurs les nom et adresse des actionnaires qui en font la demande par écrit.

21. Le Comité recommande d'apporter à la LCSA les modifications nécessaires pour encourager et faciliter les communications entre actionnaires.

OFFRES D'ACHAT VISANT À LA MAINMISE ET TRANSFORMATIONS EN SOCIÉTÉ FERMÉE

22. Le Comité recommande de porter de 10 à 20 p. 100 le seuil des offres d'achat visant à la mainmise prévu par la LCSA.
23. Le Comité recommande de modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* de manière à porter à 45 jours la période minimale d'une offre d'achat visant à la mainmise.
24. Le Comité recommande de prescrire par règlement la période minimale d'une offre.
25. Le Comité recommande de ne pas modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en ce qui concerne les transformation en société fermée.

LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS ET LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

26. Le Comité recommande au gouvernement de constituer d'ici à deux ans une base de données qui permette d'analyser l'influence des investisseurs institutionnels sur les marchés en général et sur la régie des sociétés en particulier.
27. Le Comité recommande au gouvernement d'étudier l'impact sur les marchés financiers canadiens de la règle sur les biens étrangers en vue de sa suppression graduelle à court terme.

CONTEXTE

Le 21 août 1995, le ministre de l'Industrie John Manley a demandé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce de sonder des gens d'affaires et des investisseurs chevronnés sur certains enjeux de politique liés à la modernisation de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions (LCSA)*. Le Comité a tenu ses audiences en février 1996 dans cinq villes et 59 personnes du milieu des affaires lui ont, à son invitation, exposé leur point de vue oralement et par écrit.

Adoptée en 1975, la LCSA avait pour but de réviser et de réformer la législation régissant les sociétés par actions de régime fédéral. Les dernières grandes modifications de la loi remontent à 1978.

En 1994, le Parlement a adopté le projet de loi C-12, première phase de la révision de la loi. Il s'agissait essentiellement de modifications de forme.

Le projet de loi C-12 obligeait le ministre de l'Industrie à soumettre au Parlement d'ici juin 1997 des recommandations concernant les modifications de fond à apporter à la loi. Les audiences du Comité sénatorial des banques et du commerce et le rapport qui en est issu constituent un élément important du processus qui aboutira à la deuxième phase de la révision de la LCSA.

La phase II a porté, en accord avec les parties prenantes, sur les questions suivantes :

- la responsabilité des administrateurs, des vérificateurs et d'autres personnes associées à une société;
- les communications relatives aux actionnaires, c'est-à-dire aussi bien entre les sociétés et leurs actionnaires qu'entre les actionnaires eux-mêmes;
- les conditions de citoyenneté et de résidence que doivent respecter les membres des conseils d'administration et de leurs comités;
- l'aide financière que les sociétés accordent, entre autres, aux administrateurs, aux dirigeants et aux actionnaires;
- les règles sur les transactions d'initiés;
- les règles sur les offres publiques d'achat.

Un document d'information produit par Industrie Canada (Annexe 1) contient une liste de questions dont les réponses orienteront la phase II de la révision de la LCSA. Ce document fait ressortir le rôle précis du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dans le processus de révision de la LCSA.

Enfin, le ministre a demandé que le Comité se penche aussi sur la responsabilité des vérificateurs (Annexe 2). Le Comité a jugé qu'il s'agissait là d'une question qui mérite d'être examinée à part. Il ressort des opinions exprimées pendant les audiences que la question de la responsabilité conjointe et individuelle des conseillers professionnels mérite plus ample examen. Le Comité tiendra sous peu à ce sujet des audiences au cours desquelles il examinera l'évolution de la question en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Au Royaume-Uni, la Law Commission a étudié l'opportunité de remplacer la responsabilité conjointe et individuelle par la responsabilité proportionnelle. Dans le document de consultation qu'elle a publié récemment, elle déclare qu'aucun changement ne s'impose. «La responsabilité conjointe et solidaire assortie de droits de contribution étendus contre les défendeurs est en gros équitable (...) la responsabilité proportionnelle ne ferait que remplacer la sévérité à l'égard des défendeurs par l'injustice à l'égard des demandeurs⁽¹⁾.»

Aux États-Unis, en 1995, le Congrès a adopté une loi sur les valeurs mobilières qui ne maintient la responsabilité conjointe et individuelle que pour ceux qui commettent ou laissent commettre une fraude en valeurs mobilières. Il existe un système de responsabilité proportionnelle pour les codéfendeurs trouvés moins coupables. Par ailleurs, dix États ont abandonné la responsabilité conjointe et individuelle et plusieurs ont adopté la responsabilité proportionnelle assortie d'exceptions.

En Australie, le rapport final d'une enquête sur la responsabilité conjointe et individuelle (ouverte par le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud) a été rendu public en février 1995. Il recommande essentiellement de remplacer la responsabilité conjointe et individuelle par une responsabilité proportionnelle au degré de culpabilité du défendeur.

Durant les audiences, deux autres questions ont fait surface que le Comité a jugé d'une importance suffisante pour leur consacrer un chapitre distinct. Il s'agit des avantages et des inconvénients d'un président non-dirigeant et du rôle des investisseurs institutionnels dans la régie des sociétés (y compris la règle sur les biens étrangers).

Le Comité formule dans le corps du texte ses recommandations particulières et dans l'introduction ses recommandations générales, dont voici la première :

- 1. Le Comité recommande fortement de mener une étude des principes de régie des sociétés dans le contexte des sociétés**

(1) «Law Commission overhauls the Issue of Joint and Several Liability», *Insurance Day*, 15 mai 1996, p. 8.

d'État. Il estime que les principes généraux de la régie des sociétés doivent s'appliquer aux sociétés d'État.

APERÇU

La législation canadienne sur les sociétés a fait l'objet d'une refonte dans les années 1970 et 1980. L'adoption en 1975 de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* a peut-être été le changement le plus important. Élaborée à partir d'un grand rapport⁽²⁾, la LCSA constituait :

...une synthèse de ce qu'il y avait de mieux dans les lois des pays du Commonwealth ainsi que des États américains et des provinces canadiennes...⁽³⁾

La LCSA (...) a été conçue comme un instrument de politique devant servir de modèle aux autres lois fédérales et provinciales sur les sociétés dans le but à la fois de simplifier et d'améliorer par une plus grande mesure d'uniformité l'administration des sociétés elles-mêmes et l'établissement d'une société canadienne⁽⁴⁾.

La LCSA est effectivement devenue un modèle puisque le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et Terre-Neuve en ont adopté une semblable⁽⁵⁾.

L'environnement industriel, commercial et juridique canadien a changé considérablement depuis 1975. Cependant, mis à part les modifications techniques adoptées en 1994 (projet de loi C-12), la LCSA est restée à peu près la même depuis son adoption.

Composée de dix grandes sociétés ouvertes canadiennes, la Coalition pour la réforme de la LCSA estime qu'une loi fédérale sur les sociétés par actions doit reposer sur les quatre principes suivants :

- flexibilité

(2) Robert W.V. Dickerson, John L. Howard et Leon Getz, *Propositions pour un nouveau droit des corporations commerciales canadiennes*, Information Canada, 1971.

(3) Sénat du Canada, *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:55 (M. John Howard).

(4) *Ibid.*, 1:83.

(5) Bruce L. Welling, *Corporate Law in Canada*, 2^e édition, Butterworths, 1991, p. 51.

- efficience
- certitude
- équilibre.

Le Comité convient que les modifications apportées à la LCSA doivent respecter ces principes.

Dans ses recommandations, le Comité a cherché à s'assurer qu'une LCSA modifiée pourra s'adapter à l'évolution des pratiques des entreprises, de la régie des sociétés et du marché. On lui a suggéré diverses façons de la mettre à jour et de l'améliorer régulièrement, entre autres : l'obligation d'examiner et de réviser périodiquement la loi, le recours accru aux règlements d'application; l'incorporation par renvoi des lois provinciales pertinentes. Ces suggestions sont examinées ci-après.

A. Examen obligatoire de la LCSA

Le Comité croit fermement que l'examen périodique convient particulièrement aux lois d'encadrement du marché comme la LCSA. Nombreuses sont les lois qui prévoient qu'un comité parlementaire doit examiner leurs dispositions et leur fonctionnement après un certain délai. D'autre part, la *Loi sur les banques*, entre autres, contient une mesure de temporarisation qui prévoit que les banques cesseront d'exercer leur activité après un délai donné. Pour s'assurer que les banques continueront d'exercer leur activité, le Parlement doit périodiquement adopter une nouvelle loi sur les banques.

Le Comité note, toutefois, qu'aucun mécanisme législatif n'exige l'examen et la révision périodiques de la LCSA. Il estime donc que la LCSA devrait contenir une mesure de temporarisation afin qu'elle soit régulièrement examinée et mise à jour.

- 2. Le Comité recommande de modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* de manière qu'elle s'annule dans un délai de dix ans à moins d'être examinée et adoptée à nouveau par le Parlement.**

B. Recours aux règlements d'application

Voici ce que la Coalition avait à dire sur le contenu de la LCSA et les questions qu'il vaudrait mieux traiter par voie de règlement :

Il faudrait que la loi traite des aspects de la régie des sociétés qui ne doivent être modifiés par le Parlement que lorsque, de l'avis général, il y a lieu de le faire. Un grand nombre des détails et

des modalités qui figurent actuellement dans la loi pourraient relever des règlements d'application⁽⁶⁾.

Le Comité est favorable à l'utilisation accrue des règlements pour poursuivre la modernisation de la LCSA et son harmonisation avec les lois provinciales sur les sociétés et les valeurs mobilières. Il a déjà, en fait, formulé des recommandations qui prévoient que certains changements pourraient être apportés à la LCSA par règlement plutôt que par modification législative.

Cependant, la possibilité d'apporter par règlement certains changements à la LCSA doit être assujettie à des conditions garantissant que les parties intéressées seront dûment consultées et que le rôle du Parlement dans le processus législatif ne s'en trouvera pas diminué. En l'absence de telles mesures de sauvegarde, la Comité ne se prononcerait pas en faveur d'un recours généralisé aux règlements.

3. Le Comité recommande que, sous réserve de mesures de sauvegarde, un certain nombre de détails techniques et de modalités d'application qui figurent dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* relèvent plutôt des règlements d'application et qu'on utilise davantage le règlement d'application pour modifier la loi.
4. Le Comité recommande que les règlements d'application de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* soient déposés au Parlement et ne prennent effet que 30 jours après leur dépôt.

C. Harmonisation

Le Comité reconnaît qu'il y a passablement de chevauchement et de double emploi entre certaines dispositions de la LCSA et celles des lois provinciales sur les valeurs mobilières. C'est tout particulièrement évident en matière de délit d'initiés et d'offre publique d'achat.

Ce chevauchement et ce double emploi peuvent imposer un fardeau considérable aux particuliers et aux sociétés qui doivent se conformer à la fois à la LCSA et aux lois de plusieurs provinces.

Le Comité engage le gouvernement fédéral à faire des efforts concertés pour harmoniser les exigences fédérales et provinciales partout où il y a chevauchement et double emploi. On pourrait y arriver en uniformisant la terminologie et les définitions, en recourant à la transmission électronique des déclarations et en exemptant de la LCSA certaines déclarations exigées en vertu des lois provinciales.

(6) Coalition pour la réforme de la LCSA, *Reforming the Canada Business Corporations Act : Statement of Principles*, p. 3.

Plus fondamentalement, la Coalition propose que soient incorporées par renvoi dans la LCSA les lois provinciales correspondantes⁽⁷⁾. L'incorporation par renvoi est utilisée lorsqu'une assemblée législative souhaite adopter la même loi qu'une autre. Grâce à cette technique, la loi actuelle et future d'une assemblée peut devenir la loi d'une autre assemblée.

Voici ce qu'a déclaré un témoin :

La LCSA servira de modèle aux autres lois régissant les sociétés qui adopteront sans doute sa souplesse et ses méthodes d'harmonisation. De cette façon, toute innovation adoptée au niveau fédéral pourra se répercuter immédiatement au niveau provincial. L'harmonisation et l'élimination des chevauchements permettent d'économiser de l'argent ainsi que du temps. Le fait que les sociétés puissent se conformer aux règles de leur province plutôt qu'aux règles semblables mais non identiques de la LCSA permet une plus grande certitude...⁽⁸⁾

Le Comité reconnaît que l'incorporation par renvoi est un bon moyen de promouvoir l'harmonisation et la modernisation de la LCSA.

5. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'envisager d'incorporer par renvoi dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* les lois provinciales qui chevauchent la LCSA.

D. Titres et qualités des administrateurs

Les témoignages que le Comité a reçus ont surtout porté, bien entendu, sur la régie des sociétés en général et les dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en particulier. Le Comité note, cependant, que les témoins insistent sur la compétence des administrateurs et comprennent l'ampleur de leurs responsabilités.

Les témoins parlent des lourdes responsabilités qui incombent aux administrateurs dans l'environnement actuel et de la relation entre ces responsabilités et les dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Il ressort implicitement ou explicitement de leurs propos que les administrateurs doivent avoir une grande compétence pour pouvoir exercer leurs fonctions de conseil et de surveillance de façon telle que les sociétés canadiennes puissent prospérer sur le marché mondial hautement concurrentiel d'aujourd'hui.

(7) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:82 (M. John Howard).

(8) *Ibid.*, 1:69 (M^{me} Rhonnda Grant).

Un certain nombre de témoins, dont sir Graham Day, soulignent combien il est difficile de former un conseil d'administration étant donné l'éventail des compétences des individus et le niveau de formation qu'ils apportent à l'exercice de leurs nouvelles fonctions.

Bien qu'il n'y ait pas de mécanisme attestant que telle ou telle personne est apte à faire partie d'un conseil d'administration, la plupart des administrateurs ont acquis dans leur vie professionnelle certaines des compétences qui leur sont nécessaires, par exemple, en matière de droit et de comptabilité. En général, cependant, l'expérience du milieu de travail a doté des compétences de base ceux qui sont nouvellement nommés à un poste d'administrateur.

Plusieurs témoins ont déclaré devant le Comité que certaines sociétés soignent davantage la formation de leurs nouveaux administrateurs. On organise de plus en plus à leur intention des cours, des séminaires et des réunions avec les dirigeants de la société.

Sir Graham Day estime que, en plus de ces programmes internes, les entreprises pourraient offrir toutes sortes de programmes d'éducation et de formation en collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur. On pourrait concevoir des programmes pour les nouveaux administrateurs et des cours de recyclage pour les administrateurs d'expérience. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il y a place à l'innovation dans ce domaine.

- 6. Le Comité attache une grande importance à la question de la compétence des administrateurs et encourage vivement les initiatives d'éducation visant à élargir et à enrichir le bassin national d'administrateurs et d'aspirants administrateurs.**

LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS

INTRODUCTION

La responsabilité des administrateurs est un aspect capital de la régie des sociétés et des travaux du Comité. Une lourdeur excessive des responsabilités, nous a-t-on dit, peut avoir une incidence négative sur la compétitivité des sociétés canadiennes, car elle peut dissuader des personnes qualifiées de siéger aux conseils d'administration ou inciter des administrateurs compétents à démissionner au moment où les sociétés ont le plus besoin de leur savoir-faire.

Mais il faut aussi respecter l'obligation de rendre compte. Le document de consultation d'Industrie Canada sur la responsabilité des administrateurs souligne que : «Une obligation de rendre compte qui est inadéquate peut entraîner des préjudices pour d'autres parties et pour l'environnement, déboucher sur de graves erreurs d'affectation des ressources et nuire à la prospérité canadienne. La responsabilité des personnes morales, y compris celle des administrateurs, est un mécanisme important et efficace de conformité à la réglementation et de répartition du risque»⁽⁹⁾.

La *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (LCSA) et les lois provinciales sur le même sujet font encourir des responsabilités aux administrateurs de sociétés. Les administrateurs peuvent en outre être tenus responsables devant leur société en cas de non-respect de leur obligation fiduciaire et de leur devoir de prudence. Ces devoirs et responsabilités sont étudiés plus en détail dans le présent chapitre.

L'OBLIGATION FIDUCIAIRE

Une «obligation fiduciaire» incombe parfois aux personnes qui sont dans une position où elles peuvent faire courir des risques financiers à d'autres. Aussi bien la common law que le Code civil du Québec imposent des obligations fiduciaires aux administrateurs de sociétés. L'une des plus importantes concerne le devoir de divulguer ou d'éviter toute situation de conflits d'intérêts⁽¹⁰⁾.

(9) Industrie Canada, *Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de consultation, Responsabilité des administrateurs*, novembre 1995, p. 1 (Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs).

(10) *Ibid.*, p. 4.

En vertu de l'alinéa 122(1)a) de la LCSA, tout directeur et tout administrateur d'une société, lorsqu'il exerce ses pouvoirs et remplit ses devoirs, doit «agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société». Cette disposition codifie l'essentiel de la common law dans ce domaine. La plupart des lois provinciales relatives aux sociétés prévoient un devoir légal de prudence qui est identique ou très semblable à celui que prescrit l'alinéa 122(1)a) de la LCSA⁽¹¹⁾.

Le fait d'exiger des administrateurs qu'ils agissent avec intégrité et bonne foi, au mieux des intérêts de la société, vise à faire en sorte qu'ils évitent les situations où leur devoir à cet égard est incompatible avec leurs intérêts personnels. Il s'agit là d'une règle stricte, d'après laquelle les administrateurs doivent faire passer leurs propres intérêts après ceux de la société. L'obligation fiduciaire des administrateurs est donc rendue à la société plutôt qu'aux actionnaires, aux gestionnaires, aux autres administrateurs, aux employés, aux créanciers ou à l'ensemble de la société⁽¹²⁾.

Elle comporte plusieurs éléments dont voici une bonne description :

L'obligation fiduciaire exige de l'administrateur qu'il soit intègre dans ses rapports avec les autres administrateurs et avec la société; il doit bien sûr ne pas agir de manière à les induire en erreur, mais ne pas non plus leur cacher les renseignements utiles et nécessaires. Il ne doit pas obtenir des avantages au détriment de la société, soit en détournant des occasions ou des profits pour lui-même, soit en se plaçant dans une situation de conflit. Tout avantage reçu par un administrateur grâce à sa situation fiduciaire appartient à la société, et cet administrateur doit en rendre compte⁽¹³⁾.

L'affaire judiciaire la plus importante au Canada sur ce sujet est *Canadian Aero Service Limited c. O'Malley*⁽¹⁴⁾. Dans son jugement, la Cour suprême du Canada a arrêté que les administrateurs et les membres de la haute direction des sociétés étaient «liés par des liens fiduciaires qui, d'une manière générale, commandent la loyauté, la bonne foi et l'absence de conflit d'intérêts et d'obligations»⁽¹⁵⁾. La Cour souligne également que «les critères généraux de loyauté, de bonne foi et d'évitement de conflits d'intérêts et d'obligations, auxquels la conduite d'un administrateur ou d'un fonctionnaire supérieur doit être conforme, doivent, dans

(11) Les lois sur les sociétés de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec ne contiennent pas de disposition analogue. Dans les deux premières de ces provinces, la common law s'applique tandis qu'au Québec la loi sur les sociétés incorpore les règles du droit civil en la matière.

(12) *The Regulatory Consulting Group Inc., Directors' Absolute Civil Liability Under Federal Legislation*, rapport final, 10 août 1994, p. 6.

(13) *Ibid.*, p. 7.

(14) [1974] R.C.S. 592.

(15) *Ibid.*, p. 606.

chaque cas, être examinés en regard de nombreux facteurs qu'il serait présomptueux de tenter d'essayer d'énumérer de façon exhaustive»⁽¹⁶⁾.

Le principe fiduciaire s'applique, entre autres, lorsqu'un administrateur est partie prenante dans un gros contrat avec la société ou qu'il possède un intérêt majeur dans une entité qui est partie à un contrat avec la société. Ces situations sont maintenant prévues dans l'article 120 de la LCSA. Cette disposition, de même que les dispositions analogues des lois provinciales sur les sociétés, exige des administrateurs qu'ils fassent connaître leurs intérêts et qu'ils s'abstiennent de voter sur les résolutions du conseil d'administration relative au contrat en question.

LE DEVOIR DE PRUDENCE

À l'obligation fiduciaire des administrateurs s'ajoute le devoir de prudence. La norme légale concernant le soin, la diligence et la compétence dont ils doivent faire preuve est issue de la common law. L'une des principales causes en la matière est *Re City Equitable Insurance Co. Ltd.*⁽¹⁷⁾, dont les conclusions sont résumées par le professeur Bruce Welling dans *Corporate Law In Canada* :

(i) *l'administrateur n'a pas à faire preuve d'une compétence supérieure à celle qu'on peut raisonnablement attendre d'une personne ayant ses* connaissances et son* expérience;*

(ii) *l'administrateur n'est pas responsable des erreurs de jugement en matière d'affaires, car sa fonction première consiste à utiliser ses talents pour inciter la société à prendre des risques;*

(iii) *l'administrateur n'est pas tenu d'accorder son attention continuelle aux affaires de la société. Sauf motifs de soupçons, il a tout à fait raison de faire confiance à l'intégrité des dirigeants de la société*⁽¹⁸⁾.

Cette norme a été codifiée dans de nombreux statuts de sociétés et, de norme subjective, est passée au rang de norme objective⁽¹⁹⁾. L'alinéa 122(1)b) de la LCSA oblige les administrateurs à «agir avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille», dans l'exercice de leurs fonctions. Encore une fois, la

(16) *Ibid.*, p. 620.

(17) [1924] All E.R. Rep. 485 (Eng., C.A.).

(*) C'est nous qui soulignons.

(18) Welling (1991), p. 330.

(19) Dickerson, Howard, Getz, *Propositions pour un nouveau droit des corporations commerciales*, 1971, volume 1, p. 92.

plupart des lois provinciales sur les sociétés contiennent une disposition identique ou très semblable⁽²⁰⁾.

Il n'existe pas de réponse définitive quant à ce qui constitue, de la part d'un administrateur, une conduite prudente, la définition dépendant beaucoup des circonstances.

Le devoir de prudence n'est pas aussi rigide que l'obligation fiduciaire. Cela est dû au fait que les décisions d'affaires peuvent comporter un degré de risque variable et qu'il ne faut pas pénaliser les administrateurs lorsqu'ils prennent une décision erronée. Ainsi, si les administrateurs agissent correctement pour en arriver à une décision, qu'ils tiennent compte des renseignements pertinents, qu'ils posent les questions appropriées et envisagent une voie à suivre de façon réfléchie, les tribunaux hésiteront à remettre cette décision en question, même si elle s'avère mal fondée sur le plan de la gestion des affaires.

LES RESPONSABILITÉS LÉGALES DES ADMINISTRATEURS

A. Contexte

Comme nous l'avons dit plus haut, la LCSA ainsi que les lois provinciales correspondantes imposent diverses responsabilités aux administrateurs de sociétés. En outre, ils peuvent, aux termes de lois fédérales et provinciales, être tenus responsables, entre autres, d'infractions environnementales, des salaires, des retenues à la source, des remises de la TPS et de la taxe sur la vente au détail. Le Comité s'est fait dire qu'entre 100 et 200 lois canadiennes engageaient la responsabilité des administrateurs. (Il est fait état de certaines de ces lois à l'Annexe 3.)

Parmi les lois fédérales qui rendent les administrateurs personnellement responsables, citons : la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*⁽²¹⁾, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*⁽²²⁾, la *Loi sur les pêches*⁽²³⁾, la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*⁽²⁴⁾, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*⁽²⁵⁾, la *Loi sur la taxe d'accise*⁽²⁶⁾, le *Code canadien du travail*⁽²⁷⁾, la *Loi sur la concurrence*⁽²⁸⁾, le *Régime de pensions du Canada*⁽²⁹⁾, la *Loi sur l'assurance-chômage*⁽³⁰⁾, la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁽³¹⁾, la *Loi sur les produits*

(20) En Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, c'est la common law qui continue de s'appliquer. Le Code civil du Québec prescrit une norme semblable.

(21) L.R.C. 1985, chap. A-16.

(22) L.R.C. 1985, chap. 16 (4^e suppl.), modifiée.

(23) L.R.C. 1985, chap. F-14, modifiée.

(24) L.R.C. 1985, chap. C-44, modifiée.

(25) L.R.C. 1985, chap. B-3, modifiée.

(26) L.R.C. 1985, chap. E-15, modifiée.

(27) L.R.C. 1985, chap. L-2, modifiée.

(28) L.R.C. 1985, chap. C-34, modifiée.

(29) L.R.C. 1985, chap. C-8, modifiée.

(30) L.R.C. 1985, chap. U-1, modifiée.

dangereux⁽³²⁾, la Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses⁽³³⁾ et la Loi sur le transport des matières dangereuses de 1992⁽³⁴⁾.

Le nombre des infractions et le montant des amendes dont les administrateurs peuvent être tenus personnellement responsables sont importants. Dans le seul secteur de l'environnement, ils peuvent être tenus responsables en vertu de plusieurs lois fédérales et provinciales. Aux termes de l'article 122 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, par exemple, un administrateur est responsable d'une infraction commise par une société s'il fait partie de «ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé». Par ailleurs, la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario porte que les administrateurs qui omettent de prendre des mesures raisonnables pour empêcher une société de causer ou d'autoriser le déversement d'une substance en contravention de la loi sont coupables d'une infraction. Ces lois prévoient des amendes de plusieurs milliers de dollars de même que des peines d'emprisonnement. Ces lois générales sur la protection de l'environnement sont appuyées par d'autres lois portant sur des questions comme les pesticides, la pollution de l'eau et l'exploitation minière, lesquelles engagent aussi la responsabilité des administrateurs dans les actions de la société.

À ce sujet, le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs d'Industrie Canada fait observer ce qui suit :

La théorie sous-jacente à la responsabilité civile de l'administrateur est la suivante : le risque de voir sa responsabilité engagée oblige l'administrateur à porter une attention accrue à ses obligations légales de gestion de la société. On a l'impression que cela aura pour effet d'inciter l'administrateur à faire preuve de prévention quant à la surveillance des mesures que doit prendre la société pour respecter les exigences des lois. On s'attend à ce que, par conséquent, l'administrateur fasse en sorte que la société adopte des mesures de prévention ou de surveillance pour accroître les chances de conformité et que (dans les cas opportuns) des mesures correctives soient prises pour mitiger et corriger les conséquences de la non-conformité⁽³⁵⁾.

La responsabilité des administrateurs est essentiellement ou bien directe ou bien indirecte. La première concerne les situations où la loi exige de l'administrateur qu'il fasse

(31) L.R.C. 1985, chap. 1 (5^e suppl.), modifiée.

(32) L.R.C. 1985, chap. H-3, modifiée.

(33) L.R.C. 1985, chap. 24 (3^e suppl.), modifiée.

(34) L.R.C. 1992, chap. 34, modifiée.

(35) Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, p. 26.

telle action (par exemple, déposer un rapport ou tenir certains dossiers à jour) ou qu'il s'abstienne de faire telle autre action. La seconde découle de dispositions législatives qui rendent les administrateurs responsables lorsqu'une société contrevient à la loi⁽³⁶⁾.

L'hon. Donald Macdonald répartit en quatre grandes catégories les transgressions dont les administrateurs peuvent être tenus responsables au Canada⁽³⁷⁾. Il y a d'abord les infractions criminelles ou quasi criminelles. Essentiellement, ce sont les fautes personnelles que peuvent commettre les administrateurs et pour lesquelles ils peuvent être punis. Citons par exemple la violation des règles sur les transactions d'initiés.

Les transgressions de la deuxième catégorie concernent les obligations financières, c'est-à-dire la responsabilité personnelle des administrateurs dans les cas où une société néglige d'effectuer certains versements pécuniaires, comme le paiement de salaires aux employés. Certaines de ces transgressions entraînent une responsabilité absolue pour les administrateurs.

La troisième catégorie concerne les obligations que M. Macdonald appelle «d'intérêt public». Ce sont des lois ou des règlements d'intérêt public qui imposent certaines responsabilités aux administrateurs et aux cadres afin que les sociétés se comportent en bons citoyens. Comme l'a souligné M. Macdonald, les administrateurs ne sont normalement pas tenus responsables de ce type de contraventions s'ils sont en mesure de prouver qu'ils ont fait preuve d'une diligence raisonnable pour veiller à ce que la société respecte les lois.

À la quatrième catégorie appartiennent les infractions «à base de connaissance», pour lesquelles il est possible d'invoquer la défense de diligence raisonnable. Comme l'a fait remarquer M. Macdonald, «ces lois prévoient généralement qu'un administrateur ou un cadre peut encourir une amende ou une peine d'emprisonnement s'il a ordonné ou autorisé la violation d'une loi par une société ou s'il y a consenti, acquiescé ou participé»⁽³⁸⁾.

Depuis quelques années, la question de la responsabilité des administrateurs fait couler beaucoup d'encre. En démissionnant du conseil d'administration de grandes sociétés canadiennes de crainte d'être tenues responsables des dettes de ces dernières, certaines personnes très en vue ont attiré l'attention des médias et du public en général sur la question⁽³⁹⁾.

(36) Margot Priest, R. Mecredy-Williams, Barbara R. C. Doherty, James W. O'Reilly, *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, CCH Canadian Limited, 1995, p. 147.

(37) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:6-7 (L'hon. Donald Macdonald).

(38) *Ibid.*, 6:7.

(39) En 1992, des administrateurs de Westar Mining, Canadian Airlines et Peoples Jewellers ont démissionné de peur d'engager leur responsabilité.

de même que les deux administrateurs de Bata Industries Ltd. qui ont été jugés personnellement responsables de dommages causés à l'environnement⁽⁴⁰⁾.

C'est alors qu'on a commencé à parler de la «frilosité» des administrateurs, du peu d'empressement que de bons éléments éprouveraient à devenir administrateurs de sociétés de peur d'endosser de lourdes responsabilités personnelles. On craint que les sociétés ne perdent ainsi de bons administrateurs ou de bons candidats à leur conseil d'administration. Un témoin a déclaré au Comité que cette frilosité faisait hésiter des membres compétents et expérimentés du monde des affaires et du grand public à devenir administrateurs⁽⁴¹⁾. Il a dit souhaiter une politique qui assure l'équilibre entre l'obligation de rendre des comptes aux actionnaires et la responsabilité personnelle relative aux actions des sociétés⁽⁴²⁾.

Les incidences de cette frilosité sur les petites sociétés sont particulièrement inquiétantes. Souvent, les nouvelles entreprises n'ont pas à leur service de personnes suffisamment formées ou expérimentées pour prévoir ou prévenir d'éventuels problèmes judiciaires ou ne disposent pas de fonds suffisants pour assurer adéquatement leurs administrateurs et leurs dirigeants. M. Jan Peeters, président de Fonorola Inc., s'est dit d'avis que les obligations qui retombent sur les administrateurs de sociétés nuisaient considérablement aux efforts des petites et moyennes entreprises pour attirer de bons administrateurs⁽⁴³⁾.

Dans son rapport de 1994, le comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada examine la responsabilité des administrateurs. Il admet «en principe que la responsabilité personnelle des administrateurs est un moyen acceptable et efficace d'influencer la conduite des entreprises»⁽⁴⁴⁾. Néanmoins, il s'interroge sur les incidences de la responsabilité des administrateurs et sur l'absence d'une vision globale de la responsabilité personnelle des particuliers⁽⁴⁵⁾.

La plupart des témoins du Comité ont évoqué la responsabilité des administrateurs. Presque tous sont préoccupés par l'extension qu'elle prend depuis une vingtaine d'années et par son effet sur la régie des sociétés et l'administration des affaires. M. L.R. Wilson, président du conseil, président et chef de la direction des Entreprises Bell Canada Inc., a résumé la question en ces termes :

(40) *R. c. Bata Industries Ltd.* (1992), 7 C.E.L.R. (N.S.) 245, confirmé (1993), 11 C.E.L.R. (N.S.) 208 (Cour de l'Ontario, Division provinciale).

(41) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:63 (M. Dan Pekarsky).

(42) *Ibid.*, 1:64.

(43) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:29 (M. Jan Peeters).

(44) Rapport du comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada, *Where Were the Directors?*, décembre 1994, p. 33, par. 5.53.

(45) *Ibid.*, p. 35, par. 5.60.

Concernant la responsabilité des administrateurs, il faut attirer des hommes et des femmes qualifiés. Abstraction faite des grosses sociétés rentables bien financées et bien assurées, il faut les inciter à siéger au conseil d'administration d'entreprises qui ont besoin de leur aide, notamment des sociétés en difficulté ou de petites entreprises dont la réussite est essentielle à la création d'emploi et à la reprise de l'économie au Canada.

Le défi (...) consiste à atteindre un bon équilibre. Il faut encourager les personnes les plus compétentes à accepter le rôle d'administrateur, à assumer des risques commerciaux raisonnables qui servent les intérêts de la société et à remplir leurs obligations avec diligence. D'autre part, il faut éviter de les exposer à un risque personnel déraisonnable⁽⁴⁶⁾.

La responsabilité des administrateurs pourrait entraîner des coûts économiques. Selon M. Wilson, elle risque d'entraver la création d'emplois si les entreprises devaient, à cause d'elle, éprouver du mal à attirer de bons administrateurs. Une aversion pour le risque peut également nuire à l'innovation et compromettre la compétitivité des entreprises canadiennes⁽⁴⁷⁾.

B. La responsabilité des administrateurs aux termes de la LCSA

Selon le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, les administrateurs peuvent, en vertu de la LCSA, être tenus responsables :

- lorsqu'ils autorisent l'émission d'actions en contrepartie d'un apport autre qu'en numéraire et que la juste valeur de cet apport est inférieure à celle de l'apport en numéraire que la société aurait dû recevoir (par. 118(1));
- de certaines sommes versées (aide financière, rachats d'actions, dividendes, commissions, etc.) lorsque la société n'est pas solvable (par. 118(2));
- des dettes contractées envers les employés au titre, par exemple, des salaires et des indemnités de vacances (art. 119);
- à l'égard des transactions d'initiés irrégulières⁽⁴⁸⁾ (art. 131);

(46) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:63-64 (M. L.R. Wilson).

(47) *Director's Absolute Civil Liability Under Federal Legislation*, rapport final, p. 68.

(48) Aux termes de la LCSA, la transaction d'initiés irrégulière intéresse les initiés d'une société, par exemple les administrateurs, qui à l'occasion d'opérations portant sur des valeurs mobilières de l'entreprise, utilisent à leur profit un renseignement confidentiel dont il est raisonnable de prévoir que, s'il était généralement connu, il provoquerait une modification sensible du prix de ces valeurs.

- dans l'éventualité d'un recours en cas d'abus⁽⁴⁹⁾ (art. 241).

Les lois sur les sociétés de certaines provinces, dont l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, font encourir des responsabilités identiques ou très semblables aux administrateurs.

C. Les mécanismes de défense

1. La défense de bonne foi

La LCSA permet aux administrateurs d'invoquer la défense de bonne foi à l'égard de bon nombre des obligations dont ils sont responsables en vertu de la loi. D'après le paragraphe 123(4), la responsabilité de l'administrateur n'est pas engagée à l'égard d'émissions d'actions ou de paiements irréguliers (art. 118), de salaires impayés (art. 119) et de contraventions à l'obligation fiduciaire et au devoir de prudence (art. 122) s'il s'appuie de bonne foi sur :

(i) des états financiers de la société reflétant équitablement sa situation d'après l'un de ses dirigeants ou le vérificateur;

(ii) les rapports des personnes dont la profession permet d'accorder foi à leurs déclarations, notamment les avocats, comptables, ingénieurs ou estimateurs.

Voici ce qu'on peut lire dans le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs au sujet de la défense de bonne foi :

La défense de bonne foi comporte des lacunes quant à la nature limitée des circonstances dans lesquelles elle peut servir à exonérer l'administrateur. Elle permet à l'administrateur de justifier ses actes par une source de renseignements fiable, mais ne lui permet pas, en l'absence de cette justification précise, de démontrer qu'il a agi raisonnablement dans les circonstances⁽⁵⁰⁾.

2. La défense de diligence raisonnable

Certains sont d'avis qu'il y aurait lieu de remplacer la défense de bonne foi prévue dans la LCSA par une défense de diligence raisonnable. En fait, le comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada recommande, dans son rapport, de

(49) Le recours en cas d'abus permet au plaignant de demander au tribunal de rendre une ordonnance à l'égard des actes ou des omissions d'une société ou de ses administrateurs qui auraient exercé leurs pouvoirs d'une manière abusive à l'égard des droits des détenteurs de valeurs mobilières, des créanciers, des administrateurs ou des dirigeants de l'entreprise.

(50) Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, p. 26.

modifier les lois qui engagent la responsabilité des administrateurs de manière à leur accorder une défense de diligence raisonnable efficace⁽⁵¹⁾. Voici le passage en question :

L'existence d'une défense de diligence raisonnable incitera le conseil à établir, au sein de la société, un système qui permette d'éviter la conduite réprimée par la loi applicable. Ce système n'empêchera pas nécessairement la conduite en question, mais il en réduira sensiblement le risque⁽⁵²⁾.

Quant au document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, il donne de la diligence raisonnable la définition suivante :

L'administrateur aura été raisonnablement diligent s'il a exercé le degré de soin, de diligence et de compétence dont aurait fait preuve une personne prudente et avisée dans des circonstances comparables, pour éviter l'acte illégal. La norme est objective du fait que l'administrateur doit exercer la compétence et prendre les précautions raisonnables dont on pourrait s'attendre d'une personne raisonnable dans les circonstances⁽⁵³⁾.

Certaines des lois fédérales qui engagent la responsabilité des administrateurs prévoient une défense de diligence raisonnable. C'est le cas, pour certaines infractions, de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, dont la violation est sanctionnée par des amendes et des peines d'emprisonnement importantes. En vertu de l'article 125, nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction s'il est établi qu'il a exercé «toute la diligence convenable» pour l'empêcher. Une disposition analogue figure dans la *Loi sur les pêches*. Là encore, nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction s'il établit qu'il «a pris les mesures nécessaires pour l'empêcher» ou s'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'innocenteraient (art. 78.6).

Les administrateurs peuvent avoir à endosser de lourdes responsabilités aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* si leur société omet de déduire ou de retenir une somme du salaire de ses employés. L'administrateur n'est pas responsable de l'omission, toutefois, «lorsqu'il a agi avec le degré de soin, de diligence et d'habileté pour prévenir le manquement qu'une personne raisonnablement prudente aurait exercé dans des circonstances comparables» (par. 227.1(3))⁽⁵⁴⁾.

(51) Rapport du Comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada, décembre 1994, p. 36, par. 5.62.

(52) *Ibid.*

(53) Document sur la responsabilité des administrateurs, p. 27.

(54) La même disposition concernant la diligence raisonnable s'applique aux responsabilités des administrateurs aux termes du *Régime de pensions du Canada* et de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

En quoi consiste la diligence raisonnable? Cela dépend de la loi, de la société et de la situation. Néanmoins, d'une manière générale, on peut affirmer qu'elle implique :

- l'instauration d'un mécanisme visant à empêcher la non-conformité;
- la formation des employés à l'utilisation de ce mécanisme;
- l'établissement d'une documentation;
- la surveillance et l'ajustement du mécanisme;
- la délégation d'une autorité suffisante aux employés compétents;
- une possibilité de recours en cas de défaillance du mécanisme⁽⁵⁵⁾.

Donc, les administrateurs doivent connaître leurs propres obligations juridiques et celles de leur société, être au courant des transactions et des affaires de la société et savoir comment le conseil d'administration fonctionne. Ils doivent posséder les outils nécessaires pour remplir leurs fonctions; ils doivent se doter de systèmes d'information réguliers, s'assurer qu'ils peuvent faire confiance aux dirigeants et consulter des experts au besoin. Ils doivent exercer leurs fonctions avec diligence et consigner leurs activités, exercer leur jugement en toute indépendance et faire connaître leurs buts et leurs attentes⁽⁵⁶⁾.

Presque tous les témoins qui ont parlé de la responsabilité des administrateurs sont d'avis que ces derniers doivent disposer d'une défense de diligence raisonnable, sauf en cas de malhonnêteté, d'activité frauduleuse, de mauvaise foi ou de transactions intéressées. En d'autres termes, les administrateurs qui s'acquittent consciencieusement de leurs fonctions avec intégrité et objectivité et qui prennent toutes les mesures raisonnables pour empêcher la perpétration d'actes illégaux doivent être exonérés⁽⁵⁷⁾. Les témoins ont également fait observer que la défense de bonne foi prévue dans la LCSA comportait des limites et qu'elle était peut-être dépassée.

Le Comité s'est demandé s'il fallait faire de la défense de bonne foi la seule défense des administrateurs de sociétés aux termes du paragraphe 123(4) de la LCSA. Compte tenu des arguments probants en faveur de la défense de diligence raisonnable et de la faiblesse inhérente de la défense de bonne foi, le Comité est tout à fait d'accord pour qu'on modifie la LCSA de manière à accorder une défense de diligence raisonnable aux administrateurs. On alignerait ainsi cette loi sur les autres lois fédérales qui engagent la responsabilité des administrateurs tout en assurant à ces derniers un traitement plus équitable. Une défense de ce genre encouragerait les sociétés à mettre des mécanismes en place et à accorder aux administrateurs qui remplissent les conditions de diligence raisonnable une certaine marge de manoeuvre quant à leurs responsabilités personnelles, ce qui contribuerait à améliorer la régie des sociétés au Canada.

(55) *Directors' Duties in Canada: Managing Risk*, p. 28-29.

(56) *Ibid.*, p. 171-181.

(57) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:64. (M. D. Pekarsky).

7. Le Comité recommande de modifier le paragraphe 123(4) de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* de manière que la responsabilité des administrateurs ne soit pas engagée à l'égard des paiements irréguliers d'une société (art. 118), des salaires impayés (art. 119) et des manquements à leurs obligations (art. 122) lorsqu'ils ont exercé, pour prévenir le manquement, le degré de soin, de diligence et d'habileté qu'une personne raisonnablement prudente aurait exercé dans des circonstances analogues.

Tout en considérant qu'il convient de remplacer la défense de bonne foi par la défense de diligence raisonnable, le Comité ne voudrait pas voir la défense de bonne foi disparaître complètement de la LCSA. La définition de la défense de diligence raisonnable pourrait viser en partie à indiquer aux administrateurs et aux tribunaux ce que c'est que d'«agir raisonnablement dans les circonstances». Le fait de s'en remettre de bonne foi aux états financiers, aux rapports d'experts et à l'information fournie par les dirigeants et les conseillers professionnels pourrait faire partie de la diligence raisonnable. Une définition ainsi conçue aiderait à fixer les administrateurs tout en permettant aux tribunaux d'y ajouter des éléments.

8. Le Comité recommande que le fait de s'en remettre de bonne foi aux états financiers, aux rapports d'experts et à l'information fournie par des dirigeants ou des professionnels fasse partie de la défense de diligence raisonnable.

EXAMEN DE LA LÉGISLATION RELATIVE À LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS

Bien que le Comité s'intéresse avant tout à la responsabilité des administrateurs dans l'optique de la LCSA, les témoignages qu'il a reçus portaient souvent sur la responsabilité des administrateurs dans un contexte plus large. De plus, le Comité remarque qu'il est souvent question de la responsabilité des administrateurs dans les communications du comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise.

Le comité de la Bourse de Toronto se dit inquiet de l'évolution de la responsabilité des administrateurs et de l'ampleur qu'elle prend. Il se préoccupe surtout de l'effet cumulatif des interventions des gouvernements fédéral et provinciaux. Les lois ont été édictées isolément les unes des autres sans qu'on se demande quel sera l'effet global de cette responsabilité ni s'il convient de limiter les risques auxquels s'exposent les administrateurs⁽⁵⁸⁾.

Le comité de la Bourse de Toronto recommande que les gouvernements fédéral et provinciaux examinent toutes les lois qui engagent la responsabilité des administrateurs en

(58) Comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada, p. 34-35, par. 5.59-60.

se demandant si, ce faisant, elles influent vraiment sur la conduite des entreprises⁽⁵⁹⁾. Le comité recommande aussi que, à la lumière de cette étude, toutes les assemblées législatives révoquent les lois de ce genre qui ne servent plus les fins pour lesquelles elles ont été édictées et que celles qui ne seront pas révoquées soient modifiées, au besoin, pour permettre aux administrateurs d'invoquer la défense de diligence raisonnable⁽⁶⁰⁾.

Exprimant un avis analogue, un témoin a demandé que le gouvernement fédéral réexamine toutes les lois fédérales qui engagent la responsabilité des administrateurs afin de fixer des limites raisonnables aux situations pouvant entraîner une telle responsabilité⁽⁶¹⁾. Il a en outre suggéré que des négociations fédérales-provinciales soient amorcées en vue de prévoir des contraintes analogues à l'échelon provincial.

Le Comité constate toutefois que le groupe de travail interministériel du gouvernement fédéral sur la responsabilité des administrateurs ne partage pas l'inquiétude du monde des affaires à propos des effets de la responsabilité des administrateurs. Voici sa conclusion :

[...] le groupe de travail n'a pas recueilli de preuves lui permettant de conclure que la responsabilité des administrateurs était devenue tellement lourde que le marché ne pouvait plus s'en accommoder. Un examen des responsabilités prévues dans les lois et de la manière dont celles-ci se traduisent dans la réglementation fédérale permet de constater que, dans la pratique, les administrateurs externes des sociétés ne sont assujettis qu'à une responsabilité limitée. Certains membres du groupe de travail continuent de craindre que les administrateurs de petites entreprises aient de la difficulté à remplir les responsabilités qui leur sont imposées. Toutefois, d'après les éléments qui lui ont été soumis, rien ne permet au groupe de travail de conclure qu'un nombre important d'administrateurs démissionnent pour éviter les responsabilités auxquelles ils font face. Les démissions d'administrateurs qui ont fait l'objet d'une certaine publicité se résument à une poignée de sociétés qui éprouvaient des difficultés financières graves et qui ne s'étaient pas suffisamment assurées pour protéger leurs administrateurs de façon adéquate⁽⁶²⁾.

En dépit de ces conclusions, le Comité estime que la responsabilité des administrateurs pose un véritable problème dans le monde d'aujourd'hui. Une multitude de

(59) *Ibid.*, p. 35, par. 5.60.

(60) *Ibid.*, p. 36, par. 5.62.

(61) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:66. (M. L.R. Wilson).

(62) Groupe de travail interministériel sur la responsabilité des administrateurs, 6 avril 1993, p. 27.

lois contiennent des dispositions à ce sujet. Répondent-elles à un besoin réel ou à un objectif gouvernemental légitime, ou s'agit-il simplement de dispositions uniformes que les rédacteurs insèrent systématiquement dans toutes les lois?

L'imposition d'une responsabilité aux administrateurs peut certes dans certains cas être utile et améliorer le respect de la loi, mais le Comité estime essentiel de trouver le juste milieu entre la responsabilité de l'administrateur vis-à-vis de la société par actions qu'il sert et sa responsabilité vis-à-vis de la collectivité. Comme un témoin l'a fait remarquer :

À mon avis, il est futile de menacer un administrateur de ruine personnelle et il n'est pas logique que des dispositions législatives amènent des administrateurs à démissionner [...] dans des moments de crise alors que c'est à ces moments-là qu'on a le plus besoin d'avis sûrs et objectifs. Il faut aussi se garder de faire courir un risque personnel à un administrateur simplement parce qu'il a posé le meilleur jugement possible, en toute honnêteté, à l'égard des risques nécessaires que doit prendre une société⁽⁶³⁾.

Selon le Comité, les lois ne devraient pas contenir de dispositions sur la responsabilité des administrateurs sauf lorsqu'il est possible de démontrer qu'elles auront un effet positif sur la conduite des entreprises et qu'elles serviront l'objectif de la loi.

9. Le Comité recommande que, avant d'édicter une disposition sur la responsabilité des administrateurs, le gouvernement fédéral démontre qu'elle aura un effet favorable sur la conduite des entreprises et qu'elle servira l'objectif de la loi.
10. Le Comité recommande au gouvernement fédéral d'examiner toutes les lois fédérales qui font encourir une responsabilité personnelle aux administrateurs en vue de déterminer si cette responsabilité a un effet sur la conduite des entreprises et si elle sert les objectifs de la loi.
11. Le Comité recommande au gouvernement fédéral de veiller à ce que les lois qui engagent la responsabilité des administrateurs contiennent une disposition leur permettant d'invoquer la défense de diligence raisonnable.
12. Le Comité recommande d'inclure dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* une défense de diligence raisonnable qui vaudrait pour toutes les lois fédérales qui engagent la responsabilité des administrateurs de sociétés sauf lorsqu'elles

(63) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:64 (M. D. Pekarsky).

prévoient une défense de diligence raisonnable qui est identique ou similaire à la défense prévue par la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

LA LIMITATION DE LA RESPONSABILITÉ

La question de savoir s'il convient de limiter la responsabilité des administrateurs est extrêmement controversée. Elle a fait l'objet d'un vaste débat aux États-Unis à la fin des années 80 à la suite du jugement rendu par la Cour suprême de l'État du Delaware dans l'affaire *Smith c. Van Gorkom*⁽⁶⁴⁾. Cette affaire est survenue après que les administrateurs de la société Trans Union eurent approuvé la fusion de leur société. La version préliminaire de l'entente de fusion, négociée par M. Van Gorkom, président-directeur général de la société, a été soumise au conseil d'administration sans préavis et sans documentation d'accompagnement. Après s'être entretenus pendant moins de deux heures, les administrateurs ont approuvé la fusion. En dépit du fait que le prix par action négocié était considérablement plus élevé que le prix du marché, la Cour suprême du Delaware a tenu les administrateurs de la société responsables devant les actionnaires d'une somme de plusieurs millions de dollars.

Ce jugement marque un tournant en ce qui concerne la responsabilité des administrateurs aux États-Unis. Elle aurait provoqué une crise dans le domaine des assurances pour administrateurs et dirigeants de sociétés et contribué une certaine frilosité de la part des administrateurs.

Les États ont réagi à ce jugement de trois façons. Certains ont révisé leur loi sur les sociétés de manière à permettre à celles-ci de modifier leurs statuts pour limiter la responsabilité personnelle de leurs administrateurs en cas de manquement à certains types d'obligations. D'autres ont choisi de limiter le montant des dommages-intérêts pouvant être infligés aux administrateurs dans certaines circonstances précises. D'autres, enfin, ont choisi d'assouplir ou d'éliminer par une loi la responsabilité des administrateurs.

Le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs décrit chacune de ces approches :

L'«option des statuts» est la préférée; c'est le Delaware qui a été le premier à l'adopter en 1986. À l'occasion des modifications de 1986, on a ajouté à la DGCL l'alinéa 102b)(7) qui autorise la société à éliminer ou à limiter dans ses statuts, avec l'approbation des actionnaires, la responsabilité personnelle de ses administrateurs envers la société et ses actionnaires pour manquement à l'obligation fiduciaire. [...] En vertu de l'alinéa 102b)(7), les actionnaires peuvent établir une limite de

(64) 488 A2d 858 (Del. 1985).

responsabilité selon le montant de leur choix et peuvent décider de chaque limite selon l'opération particulière en cause.

L'approche de la «limitation des dommages-intérêts», adoptée par la Virginie, restreint le montant des dommages-intérêts qui peuvent être imposés au dirigeant ou à l'administrateur dans le cadre d'une poursuite intentée par la société ou pour le compte de celle-ci ou directement par les actionnaires, à 100 000 \$ ou au montant de la rémunération au comptant versée aux administrateurs par la société au cours du dernier exercice, selon le plus élevé de ces deux montants. De plus, la disposition autorise les actionnaires à réduire ou à éliminer (mais non à augmenter) cette limite au «montant pécuniaire indiqué» dans les statuts ou les règlements administratifs.

L'«approche autonome» signifie [...] que la norme de responsabilité est établie par la loi elle-même. Les actionnaires n'ont pas leur mot à dire sur le fait que les administrateurs devraient ou non engager leur responsabilité à l'égard de dommages-intérêts dans des circonstances autres que celles qui sont prescrites par la loi. Par exemple, en vertu de la loi de la Floride, l'administrateur n'est tenu de verser des dommages-intérêts à la société ou à un tiers que dans cinq circonstances précises⁽⁶⁵⁾.

L'idée de limiter la responsabilité des administrateurs a été évoquée par plusieurs témoins. Certains étaient pour, d'autres contre; certains n'étaient pas sûrs qu'il s'agissait d'une solution utile, d'autres n'étaient pas convaincus que cette mesure soit nécessaire tout en laissant entendre qu'ils pourraient l'appuyer si la situation se détériorait en matière de responsabilité des administrateurs.

Le président-directeur général des Entreprises Bell Canada Inc. estime qu'il faut envisager de limiter la responsabilité des administrateurs, sauf dans certaines situations précises. Il cite la *Loi sur les sociétés* de l'État de Virginie comme modèle. M. Wilson s'inquiète de la lourdeur des exigences de la diligence raisonnable, laissant entendre que des procédures artificielles et des règles inutiles pourraient être mise en place afin que les administrateurs puissent se protéger eux-mêmes contre la responsabilité personnelle.

Administrateur de société de longue date, M. William Dimma déplore le temps que doivent consacrer les conseils d'administration aux procédures de diligence raisonnable. Il estime qu'elles retardent leur prise de décision et qu'elles entraînent des formalités inutiles. Comme l'a souligné l'un des témoins :

(65) Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, p. 44-45.

Il ne devrait pas être nécessaire d'obtenir le feu vert sur la légalité ou l'équité de toutes les décisions qui sont prises. On ne devrait pas avoir à structurer artificiellement des dossiers de manière à pouvoir démontrer, après coup, que toutes les questions pertinentes ont été posées et que tous les documents utiles ont été réunis⁽⁶⁶⁾.

L'honorable Douglas Everett pense que la limitation de la responsabilité pourrait constituer un bon moyen d'empêcher les poursuites judiciaires non fondées. Quant à M^{me} Maureen Kempston Darkes, présidente et directrice générale, General Motors du Canada Ltée, elle estime qu'il y a des questions à poser avant d'inscrire une limite dans les lois. Voici ce qu'elle a déclaré :

[...] si vous imposez une limite, la question qui se pose est de savoir si cela n'aura pas pour effet simplement de faire porter le risque de la culpabilité par la partie lésée. Étant donné les lourdes responsabilités auxquelles les administrateurs de sociétés peuvent avoir à faire face de nos jours, on pourrait soutenir que, en l'absence d'une certaine limite, les sociétés auront du mal à trouver de bons candidats à leurs conseils d'administration. [...]

La meilleure approche consisterait peut-être à donner au législateur une directive générale pour qu'il tienne compte de l'effet cumulatif des responsabilités imposées aux administrateurs⁽⁶⁷⁾.

Le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs soulève plusieurs objections. Premièrement, limiter la responsabilité à laquelle s'exposent les administrateurs a pour effet de reporter le risque sur d'autres : la société, les assureurs et la partie lésée. Deuxièmement, l'imposition d'une limite ne tiendrait pas compte des différences entre les grandes et les petites sociétés. Troisièmement, les lois américaines qui limitent la responsabilité des administrateurs ont été adoptées en réaction aux poursuites que des actionnaires avaient intentées contre les administrateurs plutôt que par suite des responsabilités prescrites par les lois⁽⁶⁸⁾.

M. Gordon Cummings, président-directeur général de l'Alberta Wheat Pool, fait écho à ces préoccupations. Il s'interroge sur l'opportunité de transférer le risque et la responsabilité des administrateurs à la partie lésée. Il se demande aussi s'il convient d'imposer une limite alors qu'au Canada, on se préoccupe davantage des responsabilités légales des

(66) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:66 (M. L.R. Wilson).

(67) *Ibid.*, fascicule n° 6, 6:110 (M^{me} M. Kempston Darkes).

(68) *Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs*, p. 45-46.

administrateurs que des interventions des actionnaires. D'ailleurs, comment établir une limite qui soit équitable dans toutes les situations⁽⁶⁹⁾?

À ce propos, le comité de la Bourse de Toronto recommande de ne pas limiter la responsabilité des administrateurs :

Nous ne croyons pas qu'il soit possible de limiter la responsabilité des administrateurs en modifiant simplement la loi qui régit la société. Toute limitation exigerait une coordination entre les pouvoirs publics qui imposent la responsabilité personnelle aux administrateurs d'une société donnée -- ce qui est impossible dans la pratique⁽⁷⁰⁾.

Le Comité a envisagé les solutions suivantes au sujet de la limitation de la responsabilité des administrateurs :

1. recommander la limitation de la responsabilité des administrateurs;
2. recommander que le gouvernement examine l'opportunité de limiter la responsabilité des administrateurs et qu'il fasse rapport au Comité dans un délai donné;
3. limiter la responsabilité des administrateurs aux manquements à leur devoir de prudence. Les actionnaires auraient la possibilité d'ajouter aux statuts de la société une disposition limitant la responsabilité des administrateurs envers la société ou ses actionnaires à l'égard des dommages-intérêts relatifs à la violation de leur devoir de prudence. Un montant minimal serait fixé;
4. recommander de ne pas limiter la responsabilité des administrateurs.

Après discussion, le Comité a conclu qu'il n'était pas opportun de limiter la responsabilité des administrateurs. À son avis, les objections à une telle mesure énoncées dans le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs et celles qui figurent dans le présent chapitre sont valables. Plus important encore, le Comité est convaincu que la LCSA n'est pas un instrument efficace pour l'imposition d'une telle limite. Pour qu'une limite soit vraiment utile, il faudrait qu'elle s'applique à la responsabilité aux termes des lois fédérales et provinciales. Tant que les gouvernements fédéral et provinciaux ne se seront pas

(69) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:148 (M. G. Cummings).

(70) Rapport du comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada, par. 5.63, p. 36.

entendus à ce sujet et n'auront pas trouvé une solution commune, il vaudrait mieux chercher d'autres solutions au problème de la responsabilité des administrateurs. Une révision des lois qui engagent la responsabilité des administrateurs et l'ajout de dispositions permettant aux administrateurs d'invoquer la défense de diligence raisonnable feraient beaucoup pour atténuer le problème.

13. Le Comité recommande de ne fixer aucune limite à la responsabilité des administrateurs.

LA RESPONSABILITÉ DES DIRIGEANTS

Certains témoins estiment que la responsabilité des actions d'une société devrait revenir à ses dirigeants plutôt qu'à ses administrateurs. Un témoin a plaidé fortement en faveur de l'imposition d'une responsabilité légale aux seuls dirigeants d'entreprise. Selon lui, les administrateurs indépendants n'ont pas à assumer ces responsabilités, puisqu'ils doivent compter sur les renseignements que leur fournissent les dirigeants au sujet des activités de la société. D'autres personnes pensent que divers niveaux de responsabilité légale pour les dirigeants et les administrateurs pourrait constituer une bonne solution.

Cette idée de transférer la responsabilité des administrateurs aux dirigeants a été bien accueillie par d'autres témoins. Voici ce qu'a déclaré un dirigeant de société et consultant :

[...] si un dirigeant est coupable d'un acte criminel [...] c'est lui qui doit être le premier à être attaqué. [...] Je ne conçois pas qu'un administrateur soit tenu d'en répondre, s'il s'est bien acquitté de ses responsabilités⁽⁷¹⁾.

Une façon de tenir compte des différences entre les administrateurs externes et les administrateurs internes - c'est-à-dire ceux qui sont indépendants et ceux qui ont des responsabilités de gestion - consiste à faire assumer une plus grande responsabilité aux dirigeants. On peut décrire ces différences de la manière suivante :

[...] à moins qu'ils ne soient membres d'un comité spécial, les administrateurs de l'extérieur sont désavantagés sur le plan de la surveillance et de l'orientation des activités de la société. Les administrateurs internes, en revanche, sont généralement actifs en tant que gestionnaires au sein de la société ou sont des actionnaires dominants qui ont tout intérêt à investir beaucoup dans des activités de contrôle et d'orientation. Ces administrateurs-là connaissent mieux le fonctionnement et la situation de la société, disposent de renseignements plus détaillés et plus à jour, sont mieux placés pour influencer sur les actions de la

(71) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 2, 15 février 1996, 2:42 (M. W. Mackness).

société et touchent une rémunération correspondant davantage au niveau potentiel de responsabilité que font peser sur eux les lois et la common law⁽⁷²⁾.

Si l'argument voulant que ce soient les dirigeants, et non les administrateurs, qui assument le fardeau de la responsabilité est convaincant, le Comité n'a pas assez d'information sur les conséquences d'une telle proposition pour la commenter ou formuler une opinion. Actuellement, bon nombre des lois qui imposent une responsabilité aux administrateurs imposent la même responsabilité aux dirigeants. Cependant, la question de savoir si cette responsabilité doit être répartie de façon inégale a d'importantes répercussions sur la régie des sociétés, lesquelles devront être étudiées attentivement avant qu'on ne puisse formuler des propositions à ce sujet.

LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS À L'ÉGARD DES SALAIRES

A. Contexte

La responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires des employés fait depuis longtemps partie de la législation canadienne sur les sociétés. De fait, le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs souligne qu'elle existe au niveau fédéral depuis 1869⁽⁷³⁾.

Depuis quelques années, c'est un aspect qui revient souvent dans le débat sur la responsabilité des administrateurs. Au début des années 90, on a vu des administrateurs donner leur démission en cascade de crainte d'être tenus responsables des obligations des sociétés à l'égard de leurs employés, ce qui représentait des millions de dollars. Ce phénomène a attiré l'attention sur la question de la responsabilité des administrateurs en général et à l'égard des salaires des employés, en particulier.

Le paragraphe 119(1) de la LCSA dispose que les administrateurs sont responsables, jusqu'à concurrence de six mois, du salaire qui est dû aux employés de la société. Plus précisément, les administrateurs sont solidairement responsables envers les employés des dettes pour services rendus contractées par la société pendant leur mandat, et ce jusqu'à concurrence de six mois de salaire. Cependant, la responsabilité des administrateurs n'est engagée que dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- l'exécution n'a pu satisfaire au montant accordé par jugement à la suite d'une action intentée dans les six mois de l'échéance;
- l'existence de la créance est établie dans les six mois soit du début des procédures de liquidation ou de dissolution de la société soit de sa dissolution;

(72) *Directors' Absolute Civil Liability Under Federal Legislation* (1994), p. 73.

(73) Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, p. 6.

- la société a entamé une procédure de faillite et l'existence de la créance est établie dans les six mois du début de la procédure.

En outre, la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires n'est engagée que si l'action est intentée pendant leur mandat ou dans les deux ans suivant la fin de leur mandat.

Aux termes du paragraphe 123(4) de la LCSA, l'administrateur peut être exonéré de sa responsabilité à l'égard des salaires non payés s'il s'est appuyé de bonne foi sur

- (i) des états financiers reflétant équitablement la situation de la société d'après l'un de ses dirigeants ou le vérificateur ou
- (ii) des rapports de personnes dont la profession permet d'accorder foi à leurs déclarations, notamment des avocats, comptables, ingénieurs ou estimateurs.

La responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires est une exception au grand principe voulant que nul ne soit responsable des dettes d'autrui. Cette responsabilité existe dans des situations où la société ne peut satisfaire à ses obligations à l'égard de ses employés, en d'autres termes, lorsqu'elle cesse d'être solvable.

En 1993, dans l'affaire *Barrette c. les héritiers de feu H. Roy Crabtree*⁽⁷⁴⁾, la Cour suprême du Canada avait été priée de déterminer si l'indemnité de départ constituait une «dette» au sens du paragraphe 119(1) à l'égard de laquelle les administrateurs d'une société seraient responsables. La Cour a arrêté que la responsabilité des administrateurs se limitait aux dettes liées aux services que les employés rendent à la société et que l'indemnité de départ ne constituait pas une dette liée à de tels services, mais plutôt une concession accordée par suite de l'interruption de la relation d'emploi.

Écrivant au nom de la Cour, madame le juge L'Heureux-Dubé a fait les commentaires suivants au sujet de l'objectif de l'article 119 :

En l'absence de tout autre motif, il me semble qu'on a forcément voulu protéger dans une certaine mesure ceux qui étaient employés par ces sociétés dans des postes qui ne leur permettent pas de juger de manière spécialement éclairée de la véritable situation financière de la société. Les administrateurs sont personnellement au courant de cette situation ou devraient l'être, et si, tout en étant conscients de la situation délicate de la société et particulièrement du risque d'effondrement rapide et d'insolvabilité, ils continuent d'avoir recours aux services des employés qui n'ont aucun moyen d'obtenir ces renseignements et qui consacrent leur temps et leur travail, souvent, en se fiant

(74) (1993), 101 D.L.R. (4e) 66 (CSC).

uniquement à la bonne foi et à la respectabilité des administrateurs de la société, il n'est pas inéquitable que ces administrateurs soient tenus personnellement responsables, dans des limites raisonnables, de l'arriéré des salaires versés en rémunération de leurs services⁽⁷⁵⁾.

Le document de consultation sur la responsabilité des administrateurs souligne que toutes les provinces, à l'exception des provinces de l'Atlantique, imposent aux administrateurs une responsabilité à l'égard des salaires. Dans certaines, elle est définie dans les lois sur les sociétés, ailleurs, dans les lois sur les normes d'emploi et, ailleurs encore, dans les deux⁽⁷⁶⁾. En Saskatchewan, la *Business Corporations Act*⁽⁷⁷⁾ dispose que les administrateurs sont solidairement responsables, conformément à la *Labour Standards Act*, de toutes les dettes envers les employés pour des services rendus à la société pendant leur mandat d'administrateurs. D'autre part, la *Business Corporation Act* du Yukon contient une disposition semblable⁽⁷⁸⁾. Les lois sur les sociétés du Manitoba, de l'Alberta et de l'Ontario, en revanche, contiennent des dispositions sur la responsabilité à l'égard des salaires qui sont essentiellement analogues à l'article 119 de la LCSA.

À l'échelon fédéral, la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires des employés figure dans la LCSA et dans le *Code canadien du travail*. Selon l'article 251.18 du *Code canadien du travail*, les administrateurs sont solidairement responsables des salaires des employés de la société, jusqu'à concurrence de six mois, à condition que le droit au salaire ait été acquis pendant que les administrateurs en question étaient en fonction et qu'un recouvrement auprès de la société soit impossible ou improbable.

Une question essentielle sur laquelle le Comité s'est penché est celle du maintien de la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires dans la LCSA. Il s'est aussi demandé s'il serait bon de prévoir dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* des mesures additionnelles relativement aux salaires impayés des employés.

Plusieurs témoins ont fait des commentaires sur les importantes responsabilités que les administrateurs peuvent avoir à assumer à l'égard des salaires des employés, notamment dans les industries de main-d'oeuvre. Le président-directeur général de la Compagnie de la Baie d'Hudson a fait remarquer que la responsabilité totale à l'égard des salaires dans sa société, sur une période de six mois, équivalait à quelque 400 millions de dollars⁽⁷⁹⁾. De fait, les témoins étaient d'avis que la responsabilité à l'égard des salaires était l'une des plus lourdes de toutes celles que les administrateurs doivent assumer.

(75) Ibid., p. 76.

(76) Document de consultation sur la responsabilité des administrateurs, p. 8.

(77) R.S.S. 1978, c. B-10, art. 114.

(78) Revised Statutes of the Yukon, 1986, c. 15, art. 121.

(79) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:11 (M.G. Kosich).

Certains ont demandé que l'on envisage très sérieusement l'abrogation de l'article 119 de la LCSA. Le président et directeur exécutif de Morgan Stanley Canada Ltée a affirmé que la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires était désuète et qu'il fallait la supprimer. Voici son raisonnement :

D'après ce que j'en sais, cela remonte à une centaine d'années, lorsque les sociétés avaient peu d'actionnaires et que l'on voulait protéger les employés contre les propriétaires peu scrupuleux. En cent ans les choses ont beaucoup changé. Nous avons maintenant des sociétés à grand nombre d'actionnaires qui comptent des dizaines de milliers d'employés. Les dispositions de ce genre devraient être abrogées⁽⁸⁰⁾.

Un autre témoin a plaidé fortement en faveur de l'abrogation de l'article 119 :

[...] je propose que l'article 119 de la Loi canadienne sur les sociétés par actions soit supprimé. La disposition est anachronique et ne correspond plus à la réalité des affaires, 125 ans après son adoption. Cet article va [...] tout à fait à l'encontre de la réflexion en cours au Canada depuis une décennie en matière de régie des sociétés [...]

S'il n'est pas raisonnable de punir de la sorte les membres d'un conseil d'administration, cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille oublier les difficultés des employés d'une entreprise insolvable. Il vaudrait mieux toutefois prévoir, dans la Loi sur la faillite, une disposition visant à protéger les employés à titre de créanciers de leur employeur⁽⁸¹⁾.

D'autres témoins étaient d'avis que la responsabilité à l'égard des salaires relève de la loi relative à la faillite et non de la loi concernant les sociétés.

(80) *Ibid.*, 5:97 (M. Peter Dey).

(81) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:9 (M. Donald Macdonald).

B. La responsabilité à l'égard des salaires dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*

Aux termes de l'actuelle *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, les travailleurs dont l'employeur fait faillite détiennent une créance privilégiée⁽⁸²⁾ équivalant à six mois de salaire impayé, jusqu'à concurrence de 2 000 \$ et, s'il s'agit de commis-vendeurs, aux frais engagés sur la même période, jusqu'à un maximum de 1 000 \$. Lorsqu'un employeur insolvable présente un projet de réorganisation de son entreprise conformément à la Loi, les salaires impayés et les frais des commis-vendeurs doivent être acquittés immédiatement jusqu'à concurrence de ces montants, dès l'approbation par la cour de la proposition.

Depuis le début des années 70, deux moyens d'indemniser les employés pour leurs salaires perdus lors de la faillite de leur employeur ont été envisagés : un mécanisme de protection des salariés et une «super-priorité» (premier rang) pour les créances salariales.

1. Le mécanisme de protection des salariés

La notion d'un mécanisme de protection des salariés remonte à 1975, lors de la première tentative pour modifier la loi sur la faillite. Le Comité sénatorial des banques et du commerce avait alors rejeté l'idée d'une super-priorité pour les créances liées aux salaires et proposé la mise en place d'un fonds de protection des salariés, financé par des cotisations des employeurs et des employés et auquel les rémunérations en souffrance pourraient être imputées en cas de faillite de l'employeur. L'idée n'a jamais été concrétisée dans une loi, mais il en a été à nouveau question dans deux études subséquentes sur la loi relative à la faillite (en 1981 et en 1986), et elle a refait surface dans le cadre de la dernière série de modifications à la loi sur la faillite présentées en 1991 (projet de loi C-22).

En 1991, donc, on avait proposé la mise en place d'un fonds de protection des salariés financé par les cotisations des employeurs qui pourrait servir à indemniser les employés pour leurs salaires, leurs congés annuels et leurs frais de commis-vendeurs, dans l'éventualité d'une faillite, d'une liquidation ou d'une mise sous séquestre de leur entreprise.

Les compensations prélevées sur le fonds auraient été équivalentes à 90 p. 100 des salaires impayés et des congés annuels gagnés au cours des six mois précédents, jusqu'à concurrence de 2 000 \$, et à 90 p. 100 des dépenses engagées par les commis-vendeurs au cours de la même période, jusqu'à concurrence de 1 000 \$. Les cotisations aux régimes de pension, de même que les indemnités de départ et de cessation d'emploi, n'auraient pas été prises en compte.

Les propositions concernant la protection des salariés ont été rejetées par le comité parlementaire qui étudiait la loi et n'ont jamais été intégrées dans un texte législatif.

(82) La créance privilégiée passe après celle du créancier garanti mais avant celle du créancier ordinaire.

2. La super-priorité

L'autre solution consisterait à donner aux employés un privilège de premier rang sur les biens de leur employeur en cas de faillite. Cette «super-priorité» placerait les créances des employés à l'égard de leurs salaires devant celles de tous les autres créanciers, y compris les créanciers garantis.

Comme celle du régime de protection des salariés, cette idée n'est pas nouvelle. Elle a été avancée plusieurs fois lors des nombreuses tentatives avortées visant à modifier la législation sur la faillite au cours des années 70 et au début des années 80. De plus, au fil des ans, de nombreux projets de loi d'initiative parlementaire allant dans le même sens ont été présentés. Enfin, en 1991, le Comité permanent des consommateurs et des sociétés et de l'administration gouvernementale de la Chambre des communes a rejeté un mécanisme de protection des salariés en faveur d'une super-priorité pour les salaires impayés.

Dans le passé, l'idée de la super-priorité a été fermement rejetée par des membres des milieux financiers, qui souhaitaient maintenir leur préséance en tant que créanciers garantis. De plus, certains ont dit craindre que la super-priorité puisse avoir un effet négatif sur la capacité des petites entreprises à forte intensité de main-d'oeuvre de trouver du financement.

C. Opinions du Comité

Le Comité a envisagé les solutions suivantes au sujet de la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires :

1. faire peser la responsabilité à l'égard des salaires sur les épaules des dirigeants de la société et non des administrateurs;
2. imposer la responsabilité à l'égard des salaires impayés aux gros actionnaires de la société plutôt qu'aux administrateurs;
3. continuer d'imposer la responsabilité à l'égard des salaires impayés aux administrateurs, tout en établissant des niveaux différents de responsabilité pour les administrateurs qui sont aussi des dirigeants, propriétaires ou gestionnaires par opposition à ceux qui sont de l'extérieur;
4. abroger l'article 119 de la LCSA et le remplacer par une disposition de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* qui imposerait aux administrateurs une responsabilité à l'égard des salaires;
5. conserver l'article 119 de la LCSA.

Après discussion, le Comité a conclu que l'article 119 de la LCSA avait pour objectif principal de protéger les employés dans le cas où leur société ferait faillite ou deviendrait insolvable. En conséquence, le Comité souscrit à l'opinion que la responsabilité à l'égard des salaires devrait figurer dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI) et ce, pour au moins deux raisons. Premièrement, les salaires constituent une dette de la société à l'égard de ses employés et comme tels, devraient être régis par une loi dont l'objectif est d'assurer le paiement ordonné des dettes.

Par ailleurs, et c'est peut-être le point le plus important, l'adoption de cette solution aurait pour effet de créer une norme cohérente à l'échelle du pays en ce qui concerne la responsabilité à l'égard des salaires, une norme qui serait applicable à toutes les sociétés dans les cas de faillite.

- 14. Le Comité recommande que l'article 119 de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* soit abrogé et que le gouvernement fédéral envisage d'insérer dans la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* des dispositions concernant les salaires impayés des employés.**

LE POUR ET LE CONTRE D'UN PRÉSIDENT NON-DIRIGEANT

Au cours des audiences, il a été beaucoup question des avantages et des inconvénients d'une séparation entre la présidence du conseil d'administration et la direction de la société. Le rapport du comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada recommande que

chaque conseil d'administration se dote des structures et des procédures nécessaires pour fonctionner indépendamment de la direction. Il s'agirait, à cette fin, (i) de nommer un président qui n'est pas membre de la direction avec pour fonction de veiller à ce que le conseil s'acquitte de ses responsabilités ou (ii) de confier cette fonction à un comité du conseil, le comité de régie, par exemple, ou à un administrateur, parfois appelé l'«administrateur principal»⁽⁸³⁾.

Aux États-Unis,

D'une façon générale, le président du conseil d'administration est aussi directeur général, quoique la séparation entre les deux postes fasse l'objet de nombreuses discussions et qu'elle soit de plus en plus fréquente dans la pratique. Toutefois, s'il arrive souvent que les actionnaires réclament une telle séparation en présentant des résolutions aux assemblées annuelles, rien n'est fait pour l'intégrer dans la réglementation ou dans les lois⁽⁸⁴⁾.

En fait,

comme le directeur général agit aussi comme président du conseil d'administration dans plus de 80 p. 100 des sociétés publiques américaines, il n'est pas étonnant que la plupart des directeurs généraux envisagent avec inquiétude l'habilitation du conseil d'administration. Depuis toujours en effet, pour les dirigeants de sociétés, un conseil d'administration puissant et actif représente une source d'ennuis, sinon d'interventions indésirables dans la

(83) Rapport du Comité de la Bourse de Toronto sur la régie d'entreprise au Canada, p. 41, par. 6:15.

(84) *International Task Force on Corporate Governance, Who Holds the Reins? An Overview of Corporate Governance Practice in Japan, Germany, France, United States of America, Canada and the United Kingdom*, International Capital Markets Group, juin 1995, p. 58.

gestion de la société. [...] Les hauts dirigeants qui se refusent à habiliter les conseils d'administration devront changer d'attitude. Autrement, avec leurs sociétés, ils seront au nombre des perdants, car l'habilitation du conseil d'administration représente une tendance irrésistible⁽⁸⁵⁾.

L'un des exposés les plus pénétrants sur cette question figure dans *Inside the Boardroom* de William G. Bowen. Il s'agit d'une étude sur laquelle l'un des témoins qui a comparu devant le comité a en partie fondé son témoignage. La présente section évoque les arguments de Bowen tout autant que les témoignages reçus par le Comité.

Bowen distingue deux types de présidents du conseil d'administration non-dirigeants : celui qui a été directeur général de la société et celui qui vient de l'extérieur. À son avis, il faut qu'un conseil d'administration ait un président non-dirigeant qui n'a jamais été directeur général de la société.

Le raisonnement à l'appui de cette idée tient essentiellement à la crainte de concentrer le pouvoir de façon excessive entre les mains d'une même personne.

Le président-directeur général porte deux casquettes. Il ne lui est pas possible de réussir dans les deux rôles. [...] Sa position est délicate, car le conseil d'administration doit laisser le directeur général présenter les rapports et recommandations qui s'imposent, il doit l'appuyer et même parfois le protéger. D'autre part, il doit veiller à ce que les suggestions et les contestations, voire les critiques, soient entendues et prises en considération. À mon sens, personne ne peut faire tout cela et agir en tant que directeur général en même temps. Je le sais, j'ai essayé. Le président du conseil qui est également directeur général établit l'ordre du jour, dirige les réunions, présente les recommandations de la haute direction, anime les discussions et sollicite l'appui à ses propres recommandations. Lorsque quelqu'un fait tout cela et que, en plus, il choisit lui-même les autres membres du conseil, on se trouve, je pense, devant une dictature. Elle est peut-être inoffensive, éclairée même, mais c'est quand même une dictature. D'après moi, celui qui est à la fois président du conseil et directeur général porte avant tout sa casquette de directeur général et ce n'est qu'à l'occasion qu'il assume son rôle plus neutre et plus impartial de président du conseil⁽⁸⁶⁾.

La démarcation est très fine entre poser au directeur général des questions pénétrantes et le mettre sur la sellette. Étant donné les normes de comportement social en

(85) Jay W. Lorsch, «Empowering the Board», *Harvard Business Review*, janvier-février 1995, p. 107.

(86) Kenneth Dayton, cité dans William G. Bowen, *Inside the Boardroom*, John Wiley and Sons, 1994, p. 83-84.

vigueur, peut-on penser raisonnablement que les membres d'un conseil d'administration puissent approfondir un problème en présence de leur président, si celui-ci est également directeur général? Si la société est saine, cela ne constitue pas un problème, bien entendu. Toutefois, que se passe-t-il lorsqu'un danger apparaît? Tardera-t-on à reconnaître les problèmes naissants susceptibles d'entraîner des difficultés graves pour le conseil d'administration? À quel moment les administrateurs seront-ils disposés à discuter en l'absence du président-directeur général?

Beaucoup des témoins qui ont comparu devant le Comité étaient de cet avis. Voici ce qu'a déclaré l'un d'entre eux :

À mon sens, le poste de président du conseil et celui de directeur général devraient être clairement séparés. [...] Les responsabilités d'un président du conseil consistent entre autres à établir l'horaire des réunions, à obtenir de l'information et à communiquer les préoccupations des administrateurs à un dirigeant ou au directeur général. Si la même personne porte les deux casquettes, cela nuit au fonctionnement de l'organisation, selon moi. [...] La tentation, pour tout directeur général, non pas de mal utiliser le conseil d'administration, mais de le contrôler et d'en rendre le fonctionnement difficile, est irrésistible.

J'entends par là qu'il n'est pas objectif à l'égard de l'équipe qu'il a constituée. Si le groupe est composé de hauts dirigeants, de vice-présidents et de spécialistes des finances, etc., il estime que ceux-ci font un très bon travail. Il se considère comme faisant partie de l'équipe. Si un membre du conseil d'administration diffère d'opinion, il doit s'adresser au président du conseil et lui dire : il faut que nous examinions cette question. Or, si le président du conseil est aussi le directeur général, vous vous trouvez inévitablement à froisser cette personne, puisque c'est elle qui a constitué l'équipe. Vous êtes en train de remettre en question sa capacité à cet égard. À mon avis, il est impossible d'être aussi objectif⁽⁸⁷⁾.

Le cumul des fonctions de président du conseil et de directeur général semble réduire la possibilité d'obtenir une véritable «deuxième opinion». Si les deux fonctions sont séparées, il est clair que le directeur général doit répondre au conseil d'administration, et non l'inverse.

Dans la pratique, le fait que le président du conseil ne soit pas le directeur général a pour résultat que le conseil d'administration assume un rôle clairement défini, qui consiste à nommer les membres du conseil, former des comités, établir les ordres du jour et, au besoin, choisir des conseillers indépendants. Ces pouvoirs,

(87) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 2, 15 février 1996, 2:64-65 (M. Bob Kozminski).

apparemment anodins[...] peuvent être très importants. Enfin, la présence d'un président du conseil distinct facilite l'examen régulier du rendement du directeur général et élimine la possibilité qu'un directeur général puisse présider une discussion où il est question de son propre avenir⁽⁸⁸⁾.

De nombreux témoins étaient de cet avis.

Face à n'importe quelle situation, deux têtes valent habituellement mieux qu'une. Plus il y a d'idées qui s'affrontent, mieux c'est.

Deuxièmement, un président du conseil peut avoir certaines expériences et certaines activités qui lui permettent d'apporter une perspective différente de celle d'un directeur général préoccupé par un certain nombre de questions précises⁽⁸⁹⁾.

Par ailleurs,

Le conseil d'administration doit protéger à la fois les intérêts des actionnaires et ceux des gestionnaires. Comme les actionnaires, le conseil d'administration ne s'occupe pas et ne doit pas s'occuper de la gestion courante de l'entreprise. Il doit donc remplir ses obligations d'une manière différente, c'est-à-dire en choisissant, en rétribuant, en appréciant et, au besoin, en renvoyant le directeur général de même qu'en prévoyant son remplacement et celui des hauts dirigeants de la société. Le fait qu'une même personne cumule les fonctions de président du conseil et de directeur général entraîne un conflit flagrant dans l'exercice de ces responsabilités et de ces rôles, car il n'est guère probable qu'un directeur général se congédie lui-même.

En fait, je pense que toute la notion de régie d'entreprise est fondée sur l'idée que les intérêts des actionnaires et ceux des gestionnaires peuvent être divergents et que, de fait, cela se produit souvent. À notre avis, en continuant de ne pas séparer le rôle du président du conseil et celui du directeur général, on fausse l'équilibre des intérêts en faveur de la haute direction. C'est pourquoi cet aspect devrait faire l'objet d'un débat, et peut-être de mesures, qui soient légèrement différentes du reste des discussions sur la composition du conseil d'administration.

[...]

(88) Bowen (1994), p. 86.

(89) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 3, 19 février 1996, 3:30 (M. David J. Hennigar).

Les deux rôles sont très différents. Peu importe l'intelligence et la compétence de l'intéressé, je ne crois pas qu'il puisse porter deux casquettes en même temps⁽⁹⁰⁾.

Un autre témoin a ajouté que le rôle du président non-dirigeant est

particulièrement utile lorsqu'il y a un actionnaire externe important—de toute évidence, lorsqu'il détient des actions de contrôle, même quand il s'agit d'une part conséquente d'actions minoritaires—car on est ainsi certain d'avoir quelqu'un qui suive de près la conduite des affaires de la société et qui garantisse que cet actionnaire important ne bénéficie pas d'un traitement de faveur indu par rapport aux autres actionnaires⁽⁹¹⁾.

Si la plupart des témoins étaient en faveur d'un président non-dirigeant, bon nombre ont mis des bémols à cette règle générale.

Je pense qu'il y a deux exceptions. Dans le cas où un actionnaire majoritaire joue un rôle actif au niveau de l'entreprise, il est manifestement superflu de nommer quelqu'un d'autre comme président du conseil. C'est cet actionnaire majoritaire qui a le pouvoir de décision et qui dirige l'entreprise. Qui pourrait prétendre l'en empêcher?

Il serait également inutile d'avoir un président du conseil distinct dans le cas d'une société contrôlée par une multinationale étrangère. De nombreuses entreprises canadiennes ont des actionnaires autres que l'actionnaire principal, mais à quoi pourrait donc servir un intermédiaire entre le patron à New York et le directeur général d'une filiale? Il est évident que l'administrateur qui détient des procurations équivalant à 60 p. 100 des actions est automatiquement le président du conseil, car le directeur général de la filiale canadienne doit bien évidemment lui rendre des comptes. À quoi bon faire semblant d'avoir quelqu'un d'indépendant entre les deux? Ce n'est pas ainsi que les choses se passent⁽⁹²⁾.

Par ailleurs, un certain nombre de témoins ont fait valoir que, dans une société jeune et en croissance, l'autorité d'un président dirigeant est nécessaire. De plus, la petite société n'a guère les moyens de se payer un président non-dirigeant. C'est surtout dans les sociétés à grand nombre d'actionnaires, arrivées à maturité, que la séparation est importante.

(90) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:17-18 (M. Dale Richmond).

(91) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:16 (L'hon. Donald, Macdonald).

(92) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:82 (M. Jim Burns).

En dépit de ces arguments convaincants en faveur du président non-dirigeant, Bowen note que cette idée n'a guère de succès auprès des directeurs généraux. La séparation des postes, pensent-ils, leur donne moins de pouvoirs pour diriger efficacement leur entreprise. La prise de décision peut devenir problématique lorsqu'il y a possibilité de rivalité entre le président du conseil et le directeur général. Il peut en résulter des compromis nuisibles à la bonne marche de la société. Il peut également arriver que le président non-dirigeant serve de bouclier au directeur général et le dispense de rendre des comptes en cas de mauvais rendement (quoique cela semble plus probable dans le cas d'un président dirigeant). Enfin, on peut se demander qui est porte-parole de l'organisme devant le public. S'il y en a deux, n'y a-t-il pas possibilité de confusion au sujet de la stratégie de l'entreprise ou de la situation de l'organisme?

Un témoin a évoqué l'origine de l'idée d'un président non-dirigeant. C'est sir Adrian Cadbury qui l'a lancée dans le contexte britannique.

Pour comprendre sa perspective, il faut savoir quelle était la composition des conseils d'administration britanniques, à l'époque.

En général [...] les deux tiers des membres étaient des dirigeants de la société contre un tiers de non-dirigeants. Ainsi, vous aviez par exemple 12 hommes assis autour d'une table, avec un président-directeur général. Celui-ci était donc entouré de huit subordonnés et de quatre administrateurs non-dirigeants. Je comprends le point de vue de Cadbury. Je pense aussi que, dans de telles circonstances, le cumul des postes de directeur général et de président du conseil entraînait une trop forte concentration des pouvoirs. Toute l'indépendance du conseil d'administration était en cause⁽⁹³⁾.

Le témoin a poursuivi son raisonnement en soulignant que :

Dans la plupart des sociétés canadiennes à grand nombre d'actionnaires, la situation est tout à fait différente. Normalement, la majorité des administrateurs sont des administrateurs indépendants.

[...] Dans ces conditions, il n'y a vraiment pas de problème. Et même à supposer qu'il y en ait un, je ne pense pas qu'on puisse le résoudre en séparant les rôles. Un homme résolu va simplement contourner l'obstacle⁽⁹⁴⁾.

(93) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:149 (M. John D. McNeil).

(94) *Ibid.*.

Le même témoin a évoqué le cas d'une société américaine «en situation difficile», la société Apple, où les postes de directeur général et de président du conseil ont été réunis récemment. Selon ce témoin :

Le nouveau titulaire voulait que tout le monde comprenne clairement qui était le chef; il a donc assumé les trois titres : président du conseil, président et directeur général⁽⁹⁵⁾.

Pour ce témoin, au bout du compte, c'était une question d'autorité.

Dans l'esprit de certains, il y a d'abord la haute direction, qui forme un groupe uni et solidaire. Puis, il y a, d'un côté, le conseil d'administration et, de l'autre, une bande d'actionnaires. Je peux vous assurer que la réalité est tout autre. Dans la haute direction, les conflits et les divergences de vue sont fréquents. Si vous demandez quelque chose à un dirigeant et que vous n'obtenez pas la réponse souhaitée, vous pouvez toujours tenter votre chance auprès d'un autre. C'est pourquoi je dis que quelqu'un doit être le patron. Il peut dire : «Écoutez, je représente les membres du conseil, parce qu'ils m'ont délégué leur autorité, et voici ce que nous allons faire»⁽⁹⁶⁾.

Devant l'évidente controverse que soulève cette question, Bowen a envisagé la possibilité de créer un administrateur «principal». Cette personne serait reconnue officiellement comme jouant un rôle particulier au sein du conseil et servirait d'intermédiaire entre les administrateurs de l'extérieur et le président-directeur général. Toutefois, bien entendu, le fait de singulariser l'un des administrateurs en lui donnant un rôle «spécial» risque de créer un problème psychologique.

Les témoins n'étaient, en général, guère enthousiasmés par cette idée, car, soutenaient-ils, il ne s'agit pas de porter un titre, mais de jouer un rôle.

D'après mon expérience, les conseils d'administration comportent généralement deux ou trois ou même quatre membres qui, selon le sujet débattu, jouent le rôle de leader et orientent le conseil. D'ailleurs, d'une certaine manière, les présidents de comités agissent en fait comme des administrateurs «principaux»⁽⁹⁷⁾.

Bowen préfère éviter le terme «administrateur principal». Il préférerait un comité du conseil chargé de la régie d'entreprise, qui répondrait du bon fonctionnement du conseil lui-même. Celui-ci aurait pour fonctions, entre autres, de nommer les nouveaux administrateurs et

(95) *Ibid.*

(96) *Ibid.*, 5:153.

(97) *Ibid.*, 5:150.

de mesurer le rendement de ceux qui sont en place. Un tel comité refléterait le caractère collectif du conseil.

Convient-il d'imposer par une loi la séparation des postes de président du conseil et de directeur général? La plupart des témoins estiment nécessaire que l'on conserve une certaine souplesse, notamment pour les sociétés qui en sont à leurs débuts. Voici ce qu'a déclaré un témoin, qui est en faveur de la séparation, mais non pas d'une loi qui l'imposerait :

Je constate que les choses évoluent sans que la loi y soit pour rien. D'ici à trois ou cinq ans, la majorité des sociétés canadiennes, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité, auront un président du conseil non-dirigeant⁽⁹⁸⁾.

Le Comité est convaincu que la séparation entre les rôles de président du conseil et de directeur général est une bonne formule pour les sociétés cotées en bourse. Laisser la même personne agir comme président du conseil et directeur général entraîne indéniablement, pour cette personne, un conflit dans l'exercice de ses responsabilités.

Le Comité a examiné les options suivantes :

1. recommander qu'une séparation entre les postes de président du conseil et de directeur général soit inscrite dans la loi et devienne applicable à toutes les sociétés par actions inscrites en bourse qui relèvent de la LCSA;
2. recommander que la séparation entre les postes de président du conseil et de directeur général soit inscrite dans la loi, mais qu'elle ne s'applique qu'aux sociétés à grand nombre d'actionnaires inscrites en bourse qui relèvent de la LCSA;

L'expression «à grand nombre d'actionnaires» signifie qu'aucun des actionnaires

a) ne détient plus de 10 p. 100 des droits de vote rattachés aux actions en circulation; ou

b) ne possède un ensemble d'actions dont la valeur comptable globale dépasse 10 p. 100 de l'avoir des actionnaires.

3. recommander que les sociétés ouvertes qui relèvent de la LCSA procèdent à la séparation des postes de président du conseil et de directeur général sans toutefois l'imposer au moyen de la LCSA.

Après discussion, le Comité a choisi l'option suivante :

15. **Le Comité recommande fortement que les sociétés ouvertes visées par la LCSA séparent les postes de président du conseil**

(98) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:104 (L'hon. Peter Loughheed).

et de directeur général. Le Comité ne recommande toutefois pas d'inscrire cette séparation dans la LCSA.

INTRODUCTION

La *Loi canadienne sur les sociétés par actions* contient sept conditions de résidence. Une a trait au siège social, une autre aux assemblées d'actionnaires, deux se rapportent à la conservation des registres et trois concernent la résidence des administrateurs⁽⁹⁹⁾.

Au mois d'août 1995, Industrie Canada publiait un document de consultation, *Exigences relatives au lieu de résidence* (document de consultation sur la résidence des administrateurs). Le document traite de certaines dispositions de la LCSA concernant le lieu de résidence. Comme les témoins qui ont comparu devant le Comité ont surtout traité de la résidence des administrateurs, le présent chapitre sera consacré à une discussion des conditions fixées par la LCSA en la matière.

CONTEXTE

Les dispositions de la LCSA sur le lieu de résidence exigent que le conseil d'administration se compose en majorité de résidents canadiens⁽¹⁰⁰⁾, prévoient que les administrateurs ne peuvent délibérer lors des réunions que si la majorité des administrateurs présents sont des résidents canadiens⁽¹⁰¹⁾ et exigent que les comités du conseil d'administration se composent en majorité de résidents canadiens⁽¹⁰²⁾.

Adoptées en 1975, ces dispositions visent à répondre aux préoccupations relatives à l'envergure de l'investissement étranger direct au Canada⁽¹⁰³⁾. Bon nombre de ces préoccupations ont été exprimées dans certaines études concernant l'investissement étranger au

(99) Industrie Canada, la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, Document de consultation, *Exigences relatives au lieu de résidence*, août 1995, p. 1 (Document de consultation sur la résidence des administrateurs).

(100) La LCSA prévoit une exception à cette règle pour les sociétés mères qui gagnent au Canada moins de 5 p. 100 de leurs revenus bruts; dans leur cas, un tiers des administrateurs doivent être des résidents canadiens (par. 105(4)).

(101) LCSA, par. 114(3).

(102) LCSA, par. 115(2).

(103) Document de consultation sur la résidence des administrateurs, p. 3.

Canada, qui ont examiné, entre autres, la nécessité de prévoir une présence canadienne au sein des conseils d'administration⁽¹⁰⁴⁾.

En plus de promouvoir les intérêts nationaux du Canada et d'imposer une présence canadienne substantielle au sein des conseils d'administration des sociétés régies par la loi, les conditions de résidence visent à garantir que des administrateurs résidant au Canada pourront répondre des décisions de la société. D'aucuns maintiennent que les conditions de résidence facilitent l'exécution des lois, en particulier lorsque ces lois responsabilisent les administrateurs à l'égard des activités de la société, et procurent des éléments d'actif locaux susceptibles de satisfaire aux jugements. Ainsi, parce qu'ils courent de plus grands risques, les administrateurs locaux ont davantage intérêt à ce que la société respecte la loi⁽¹⁰⁵⁾.

La LCSA n'est pas la seule loi sur les sociétés au Canada à imposer des conditions de résidence aux administrateurs. On en trouve également dans les lois de l'Ontario, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de Terre-Neuve et de la Colombie-Britannique⁽¹⁰⁶⁾. Par contre, quatre provinces n'en imposent pas, soit la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec⁽¹⁰⁷⁾.

Il est relativement facile d'échapper aux conditions de résidence de la LCSA. La façon la plus évidente est de se constituer en société là où il n'y a pas de conditions de résidence à remplir. Une autre façon est de recourir à la convention unanime des actionnaires, par laquelle ceux-ci peuvent restreindre les pouvoirs des administrateurs et se les transférer. En outre, les sociétés mères peuvent nommer comme administrateurs des prête-noms ou encore choisir des administrateurs qui ne présenteront pas une «perspective canadienne»⁽¹⁰⁸⁾.

Il est par ailleurs intéressant de noter que, même si les comités du conseil d'administration doivent se composer en majorité de résidents canadiens, il n'y a pas de quorum de résidents canadiens à respecter aux réunions.

La nécessité d'imposer des conditions de résidence aux administrateurs de sociétés suscite un débat considérable. Certains prétendent que les exigences influent négativement sur la capacité des sociétés canadiennes à vocation mondiale de pénétrer les marchés étrangers tandis que d'autres font valoir qu'elles restreignent la venue d'investissements au Canada⁽¹⁰⁹⁾. D'autres encore maintiennent qu'elles n'ont plus leur raison

(104) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada*, novembre 1957, *Propriété étrangère et structure de l'industrie canadienne*, rapport du groupe d'études *ad hoc* chargé d'étudier la structure de l'industrie canadienne, janvier 1968, *Rapport sur les investissements étrangers directs au Canada*, 1972.

(105) Document de consultation sur la résidence des administrateurs, p. 8 et 9.

(106) *Ibid.*, p. 14.

(107) *Ibid.*, p. 15.

(108) *Ibid.*, p. 17.

(109) *Ibid.*, p. 1.

d'être à une époque où l'important est de voir à ce que les entreprises canadiennes soient plus dynamiques sur les marchés étrangers plutôt que d'amener des investissements étrangers sur les marchés canadiens. Par ailleurs, comme le précise le document de consultation, très peu de pays imposent des conditions de résidence aux administrateurs⁽¹¹⁰⁾.

Quoi qu'il en soit, les conditions de résidence peuvent se justifier dans la mesure où elles encouragent la conformité aux lois, facilitent la signification de documents judiciaires, favorisent la participation canadienne à la prise de décisions des entreprises multinationales et aident les entreprises étrangères à comprendre le contexte politique, social et économique du Canada⁽¹¹¹⁾.

OPINIONS DES TÉMOINS

Le lieu de résidence des administrateurs a suscité passablement de discussion durant les audiences du Comité. Le principal argument favorable, exprimé par l'un des témoins, est qu'une société qui fait des affaires au Canada devrait avoir un conseil d'administration capable de fournir une perspective canadienne sur les sujets abordés et qu'il y va de l'intérêt national d'inclure cette condition dans une mesure législative :

Selon mon expérience, il est toujours avantageux pour une compagnie d'avoir comme conseillers les meilleurs administrateurs locaux possible. C'est ce que notre compagnie fait partout où elle le peut. Il serait difficile de mener avec succès des activités dans un pays étranger sans administrateurs locaux.

J'ai connu des situations où la présence d'une majorité canadienne au sein du conseil servait au mieux tout autant les intérêts de la compagnie que ceux du Canada. Les compagnies qui sont implantées au Canada avec un siège social à l'étranger n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour faire de la bonne prospective. Compter un certain nombre d'administrateurs canadiens et même parfois une majorité d'administrateurs canadiens sert au mieux leurs intérêts. Mon expérience me porte à croire que c'est là une condition dont les sociétés peuvent s'accommoder et qui sert sans doute les intérêts du Canada.⁽¹¹²⁾

(110) *Ibid.*, p. 24 - 25.

(111) *Ibid.*, p. 27.

(112) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 4, 20 février, 1996, 4:71-72 (M. L.R. Wilson).

Cette société, qui fait des affaires dans le monde entier, ne s'est aucunement sentie brimée par la nécessité d'avoir une majorité d'administrateurs canadiens lorsqu'il s'est agi d'attirer des administrateurs étrangers.

Un autre témoin a formulé un argument semblable en faveur du maintien des conditions de résidence :

Étant donné que de plus en plus de compagnies seront contrôlées par des organismes étrangers, il est opportun que les conseils d'administration continuent à être composés d'une majorité de résidents canadiens. Pour un investisseur étranger, c'est d'ailleurs tout à fait souhaitable.

Pour commencer, il est dans son intérêt de s'assurer qu'il y a un bon conseil d'administration en prise sur la situation du pays où il siège et prend ses principales décisions.

Deuxièmement, les membres du conseil peuvent également devenir de bons représentants de la compagnie dans la collectivité. Il y a une solide justification pratique pour les compagnies à procéder de cette façon. Il faut conserver la condition de résidence⁽¹¹³⁾.

Le même témoin a soutenu que la condition de résidence devrait être étendue à tous les comités du conseil d'administration et que, de plus, c'est la résidence qui compte et non la citoyenneté. En effet, les Canadiens qui ont longtemps vécu à l'étranger ne sont peut-être pas au fait de la situation au pays.

L'un des témoins a soutenu que la condition de résidence ou de citoyenneté avait son utilité :

lorsque la société ou le secteur industriel en cause est considéré si important pour l'économie nationale qu'il ne peut, en aucune circonstance, subir le risque d'être géré sans que l'intérêt national entre en ligne de compte⁽¹¹⁴⁾.

C'est là la seule justification de la condition de résidence.

Un autre témoin s'y oppose fortement :

En règle générale, je trouve malheureux qu'on exige qu'il y ait une majorité d'administrateurs canadiens au sein des conseils.

(113) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:17 (L'hon. Donald Macdonald).

(114) *Ibid.*, 6:89 (Sir Graham Day).

Si vous voulez favoriser la croissance des entreprises au Canada, vous devez vous rendre à l'évidence que vous n'avez qu'un bassin de 20 millions de personnes où puiser l'expertise requise. C'est très peu. La croissance dynamique des entreprises crée une situation où tout le monde veut avoir le même groupe d'administrateurs parce qu'ils bénéficient de l'appui du milieu financier. La condition de résidence est un peu contraire au principe selon lequel il faut trouver les meilleurs administrateurs possible⁽¹¹⁵⁾.

La condition de résidence ne jouit pas d'un appui massif.

OPINIONS DU COMITÉ

Le Comité a envisagé les solutions suivantes :

1. maintenir telle quelle la condition de résidence;
2. éliminer la condition de résidence;
3. assouplir la condition de résidence en exigeant seulement :
 - (i) que le comité de vérification se compose d'une majorité de résidents canadiens;
 - ou
 - (ii) qu'au moins deux ou trois membres du conseil soient résidents canadiens;
 - ou
 - (iii) que la condition de résidence s'applique au conseil d'administration, mais non à ses comités.

Le Comité convient qu'une société implantée au Canada doit être dotée d'un conseil d'administration capable de juger les questions débattues d'un point de vue canadien. Il a convenu après discussion que la condition de résidence devait rester dans la LCSA, mais il n'estime pas nécessaire de l'étendre aux comités du conseil d'administration.

16. Le Comité recommande de maintenir la condition de résidence de la LCSA pour le conseil d'administration à l'exclusion de ses comités.

(115) *Ibid.*, fascicule n° 1, 13 février 1996, 1:32 (M. J.P. Bryan).

INTERACTION ENTRE LE DROIT DES SOCIÉTÉS ET LE DROIT DES VALEURS MOBILIÈRES

Le gouvernement fédéral et les provinces ont le droit de créer des sociétés. Les pouvoirs des provinces en la matière sont énoncés au paragraphe 92(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, lequel autorise leur législature à légiférer relativement à «l'incorporation des compagnies pour des objets provinciaux». Quant aux pouvoirs du gouvernement fédéral en la matière, il ne sont pas énoncés explicitement à l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mais sont issus de l'interprétation judiciaire du pouvoir fédéral de faire des lois «pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada».

Concrètement, la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces signifie qu'une province peut accorder à une société constituée en vertu d'une loi provinciale le droit d'exercer ses activités sur son propre territoire, mais pas dans les autres provinces. Cependant, les sociétés constituées en vertu d'une loi provinciale ont le droit d'exercer leurs activités dans d'autres provinces si elles respectent les conditions de celles-ci. En revanche, les sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale peuvent exercer leurs activités partout au Canada.

Il faut se garder de confondre le pouvoir de constituer des sociétés et le pouvoir de réglementer les activités commerciales d'une société. Ce dernier dépend de deux facteurs que le professeur Bruce Welling décrit fort bien :

L'un de ces facteurs tient à la question classique de la répartition des pouvoirs du droit constitutionnel canadien : l'activité que la société entend exercer relève-t-elle de l'un des secteurs de compétence énumérés à l'article 91 (pouvoirs du gouvernement fédéral) ou à l'article 92 (pouvoirs des provinces)? L'autre facteur, plus subtil, fait intervenir une question de droit des sociétés, à savoir si l'activité en question est si intimement liée à la nature fondamentale de la société que la loi régissant celle-ci se trouve en fait être la loi régissant l'existence même de la société⁽¹¹⁶⁾.

La principale source de la compétence des provinces en matière de réglementation de l'activité des sociétés est le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de*

(116) Welling (1991), p. 11.

1867, qui confère à leur législature le droit de faire des lois concernant «la propriété et les droits civils dans la province». Les provinces peuvent invoquer ce large pouvoir, qui englobe les relations de travail et les contrats, pour réglementer la majorité des activités d'une société, quel que soit le territoire où elle est constituée.

Dans l'ensemble, on peut dire que la plupart des sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale sont assujetties aux lois provinciales régissant leurs activités⁽¹¹⁷⁾. La principale exception à cette règle tient au fait qu'une province ne doit pas porter atteinte «au statut et aux pouvoirs essentiels» d'une société de régime fédéral. Cela veut dire que si une loi provinciale valide porte atteinte au statut et aux pouvoirs essentiels d'une société de régime fédéral, elle ne s'applique pas à la société fédérale⁽¹¹⁸⁾.

Beaucoup des causes concernant le statut et les pouvoirs essentiels se rattachent à la réglementation des valeurs mobilières, qui relève historiquement de la compétence des provinces. Dans l'une d'entre elles, les tribunaux ont statué qu'une loi provinciale forçant toutes les sociétés désireuses de vendre leurs actions dans la province à se procurer au préalable un certificat d'une commission provinciale était *ultra vires* dans le cas d'une société de régime fédéral qui vend ses propres actions. Ils ont conclu que l'aptitude d'une société à mobiliser des capitaux était une condition essentielle de son existence et que l'application de la loi provinciale en question à la société de régime fédéral compromettrait sensiblement son statut et ses pouvoirs essentiels⁽¹¹⁹⁾. En revanche, les tribunaux ont arrêté qu'une loi provinciale exigeant que tous les courtiers en valeurs soient accrédités et que les sociétés vendent leurs actions par l'intermédiaire de ces courtiers s'appliquait aux sociétés de régime fédéral⁽¹²⁰⁾.

Il n'existe pas de démarcation claire entre le droit des sociétés et le droit des valeurs mobilières. Un juriste signale qu'il n'est pas facile de dire où se termine le premier et où commence le second :

La limite se trouve au point où les actions d'une société sont offertes à des investisseurs anonymes et non détenues exclusivement par un groupe de personnes dont les intérêts communs dépassent les actions qu'elles détiennent. Au sein de ce groupe de personnes étroitement liées, de nombreuses questions interpersonnelles entrent en jeu et peuvent être résolues par renvoi à la loi ou à l'acte constitutif de la société. Lorsque des titres sont offerts à l'ensemble des investisseurs, que ce soit par

(117) Il importe de noter que l'aéronautique, la radiodiffusion, les réseaux de téléphonie, l'énergie atomique et le transport interprovincial, entre autres, relèvent du gouvernement fédéral. Dans ces cas, l'essentiel des activités commerciales d'une société serait régi par la législation fédérale.

(118) Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e édition, Carswell, 1992, p. 612.

(119) *Ibid.*, p. 614.

(120) *Ibid.*, p. 615 (*Lymburn c. Mayland* [1932] A.C. 318).

la voie d'une bourse ou autrement, le caractère des titres en tant que bien - car ils sont alors davantage des mécanismes de placement qu'un titre de participation à la régie de l'entreprise - l'emporte⁽¹²¹⁾.

Le caractère mouvant de la ligne de démarcation entre le droit des sociétés et le droit des valeurs mobilières est attesté par la réglementation des transactions d'initiés -- un secteur régi à la fois par les lois sur les sociétés et les lois sur les valeurs mobilières.

LA RÉGLEMENTATION DES TRANSACTIONS D'INITIÉS

A. Contexte

En général, on entend par «initiés» les personnes qui ont accès à des renseignements confidentiels dont la divulgation pourrait avoir une incidence sur la valeur des titres d'une société. Il y a transaction d'initié lorsque vend ou achète les titres d'une société quelqu'un qui a accès à des renseignements confidentiels inconnus des actionnaires ou du grand public⁽¹²²⁾. Comme le signale le document de consultation d'Industrie Canada, les transactions d'initiés ne sont pas en soi illégales. Les initiés peuvent effectuer des opérations sur les titres d'une société à condition qu'elles ne soient pas fondées sur des renseignements confidentiels. Ce qui est interdit, ce sont les transactions d'initiés reposant sur des informations confidentielles⁽¹²³⁾.

En 1965, une étude du gouvernement de l'Ontario sur la législation des valeurs mobilières (le rapport Kimber) recommandait que les transactions d'initiés soient réglementées. Le rapport ne proposait pas d'interdire les transactions d'initiés, mais de forcer les initiés à divulguer leurs opérations et de leur interdire de se livrer à des opérations irrégulières⁽¹²⁴⁾.

Ces recommandations se sont concrétisées dans les législations provinciales et dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*⁽¹²⁵⁾. Au niveau provincial, les transactions d'initiés relèvent généralement des lois sur les sociétés et sur le commerce des valeurs mobilières encore que la loi sur les sociétés de certaines provinces soit muette à leur sujet. Les initiés d'une société relevant de la LCSA sont souvent assujettis à la fois aux lois

(121) Welling (1991), p. 362-363.

(122) *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon et al.* [1982] 2 R.C.S., p. 164.

(123) Industrie Canada, *La Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de consultation, Transactions d'initiés*, février 1996, p. 3.

(124) J.R. Kimber, président, *The Report of the Attorney General's Committee on Securities Legislation in Ontario*, Toronto, 1965.

(125) Des dispositions relatives aux transactions d'initiés ont été introduites dans la *Loi sur les corporations canadiennes* en 1970, puis dans la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en 1975.

provinciales sur le commerce des valeurs mobilières et aux dispositions applicables de la LCSA.

Le fait que les initiés des sociétés de régime fédéral soient assujettis à deux régimes de déclaration et de responsabilité est un sujet de préoccupation. Les chevauchements des législations fédérale et ontarienne ont fait l'objet d'une décision de la Cour suprême du Canada en 1982. Dans l'affaire *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, en effet, la Cour a statué que les dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario qui prévoient l'indemnisation des pertes résultant de transactions d'initiés s'appliquaient à une société de régime fédéral pourtant déjà assujettie aux dispositions similaires de la législation fédérale. Par une décision majoritaire, la Cour a arrêté que les dispositions de la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario et de la *Loi sur les corporations canadiennes* en matière de transactions d'initiés étaient également valables. Au nom de la majorité, le juge Dickson a conclu que les dispositions contestées de la *Loi sur les corporations canadiennes* visaient un objectif général relativement aux sociétés et avaient un lien rationnel et fonctionnel avec le droit des sociétés⁽¹²⁶⁾.

Les dispositions prévoyant des garanties contre la malversation des gestionnaires font strictement partie de ce qu'on peut appeler à juste titre la constitution de la compagnie. Les rapports réguliers entre la compagnie et ses dirigeants sont au coeur du droit corporatif et, depuis l'origine des compagnies, ces rapports sont régis par la loi qui sanctionne la constitution en corporation de la compagnie [...] les dispositions contestées de la Loi sur les corporations canadiennes visent à préserver l'intégrité des compagnies constituées en vertu de la loi fédérale et à protéger les actionnaires de ces compagnies; elles visent des pratiques préjudiciables à une compagnie ou à l'ensemble de ses actionnaires auxquelles s'adonnent des personnes qui, parce qu'elles détiennent des postes de confiance ou autres, connaissent des renseignements auxquels n'ont pas accès tous les actionnaires⁽¹²⁷⁾.

La majorité de la Cour a trouvé que les dispositions applicables de la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario constituaient un exercice valable de la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils et qu'elles «ne neutralisent pas les fonctions et les activités d'une compagnie constituée en vertu d'une loi fédérale et ne portent pas atteinte à son statut ou à ses pouvoirs essentiels»⁽¹²⁸⁾. La plupart des juges ont déterminé que les dispositions relatives aux transactions d'initiés relevaient à la fois du droit des sociétés et du droit des valeurs mobilières.

(126) *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon et al.* [1982] 2 S.C.R., p. 182.

(127) *Ibid.*, p. 179-180.

(128) *Ibid.*, p. 185.

Trois juges ont cependant estimé que les dispositions fédérales relatives aux transactions d'initiés étaient *ultra vires*, mais que celles de la *Loi sur les valeurs mobilières* de l'Ontario étaient constitutionnelles. Ils ont conclu que les dispositions de la loi ontarienne visaient à réglementer la possession et le commerce des valeurs mobilières. La loi sur les valeurs mobilières vise d'abord non pas à constituer les sociétés, mais à réglementer le commerce de leurs titres⁽¹²⁹⁾.

Quant aux dispositions fédérales sur les transactions d'initiés, la minorité a estimé que, comme elles n'étaient pas essentielles à l'établissement et au fonctionnement d'une société fédérale, elles étaient inconstitutionnelles⁽¹³⁰⁾.

Il importe de noter que, dans l'affaire *Multiple Access*, la majorité de la Cour et, en dépit de sa conclusion au sujet des dispositions fédérales, la minorité ont évoqué les incidences de la décision sur la réglementation éventuelle du commerce des valeurs mobilières au niveau fédéral. À cet égard, le juge Dickson a déclaré ce qui suit :

Je ne veux pas, par mes propos en l'espèce, préjudicier au pouvoir constitutionnel du Parlement d'adopter une législation générale concernant les valeurs mobilières conformément à son pouvoir de faire des lois relatives aux échanges et au commerce interprovinciaux et internationaux. Cela revêt une importance particulière compte tenu du caractère interprovincial et, à vrai dire, international du secteur des valeurs mobilières⁽¹³¹⁾.

La minorité aussi a pris soin de préciser que la cause ne mettait pas en question le pouvoir fédéral de légiférer dans le domaine du commerce en raison de la nature extraprovinciale du commerce des valeurs mobilières. Elle a laissé la porte ouverte à l'intervention du gouvernement fédéral dans le commerce des valeurs mobilières.

Je me permets de dire qu'on contestera de plus en plus à l'avenir la position dominante qu'occupe maintenant l'organisme de réglementation du commerce des valeurs mobilières de la province où se trouve la Bourse la plus importante du pays. À mesure que s'accroîtront le nombre et l'importance des opérations multi-provinciales relatives aux valeurs mobilières, il en sera de même de la pression qui s'exerce sur le système de réglementation actuellement déséquilibré. Il reste à voir si cela précipitera une modification de l'évaluation, au niveau national, des exigences constitutionnelles et de la politique législative fédérale. En attendant, la décision en l'espèce doit être fonction des positions adoptées par les parties. Par conséquent, les motifs

(129) *Ibid.*, p. 219.

(130) *Ibid.*, p. 224.

(131) *Ibid.*, p. 173.

en l'espèce reflètent uniquement le litige tel qu'il a été exposé par les partisans et les adversaires des arguments traditionnels sur l'aspect constitutionnel des lois relatives aux sociétés et aux valeurs mobilières⁽¹³²⁾.

B. Les transactions d'initiés et la Loi canadienne sur les sociétés par actions

Les dispositions en question figurent dans la Partie XI de la loi. Elles portent pour la plupart sur les initiés des «sociétés ayant fait appel au public», c'est-à-dire des sociétés dont les actions émises et en circulation font partie d'une émission publique et sont détenues par plus d'une personne.

On entend par «initié» tout administrateur ou dirigeant d'une société ayant fait appel au public, la société ayant fait appel au public qui achète ou autrement acquiert (sauf par voie de rachat) ses propres actions ou des actions émises par une filiale, ou le véritable propriétaire de plus de 10 p. 100 d'une société ayant fait appel au public ou la personne qui exerce le contrôle ou a la haute main sur plus de 10 p. 100 des votes dont sont assorties les actions d'une société ayant fait appel au public.

1. Obligation de produire des rapports

Aux termes de la LCSA, quiconque devient l'initié d'une société ayant fait appel au public doit dans les dix jours de la fin du mois où il le devient envoyer un rapport au directeur. Il doit en outre produire un rapport dans les dix jours de la fin du mois où il effectue une transaction sur les titres de la société.

Quiconque omet de produire un tel rapport sans motif valable est passible d'une amende maximale de 5 000 \$ et/ou d'une peine d'emprisonnement maximale de six mois. S'il s'agit d'une société, ceux de ses administrateurs et de ses dirigeants qui ont sciemment autorisé ou permis ou accepté cette omission sont passibles des mêmes peines.

2. Interdiction des transactions spéculatives

La LCSA interdit aux initiés d'une société ayant fait appel au public de vendre des actions dont ils ne sont pas propriétaires ou sur lesquelles ils n'ont pas de droit de propriété (vente à découvert) ou d'acheter ou de vendre une option de vente ou d'achat sur ces actions (art. 130). Les initiés peuvent vendre les actions dont ils sont propriétaires et qu'ils ont entièrement libérées ou les actions dont ils ne sont pas propriétaires mais qui résultent de la concession d'actions dont ils sont propriétaires ou qu'ils ont l'option ou le droit d'acquérir.

3. Responsabilité civile

(132) Ibid., p. 225.

Aux termes du paragraphe 131(4) de la LCSA, l'initié (au sens du paragraphe 131(1)) qui, à l'occasion d'une opération portant sur une valeur mobilière de la société, utilise à son profit un renseignement confidentiel dont il est raisonnable de prévoir que, s'il était généralement connu, il provoquerait une modification sensible du prix de cette valeur, est tenu d'indemniser toute personne ayant subi une perte directement par la suite de cette transaction et est redevable envers la société des profits ou avantages directs qu'il a obtenus. Ces dispositions concernant la responsabilité civile s'appliquent aux sociétés qu'elles aient ou non fait appel au public.

Toute action visant à faire respecter cette disposition doit être intentée dans les deux ans à compter de la découverte des faits qui la motivent ou, lorsqu'il s'agit de transactions devant faire l'objet d'un rapport, à compter du dépôt du rapport (para. 131(5)).

C. Les transactions d'initiés et les lois provinciales

Comme on l'a vu, les transactions d'initiés sont aussi régies par les lois provinciales. Un certain nombre de lois provinciales sur les valeurs mobilières obligent les initiés à déclarer leurs transactions portant sur les actions de la société dont ils sont des initiés. Ces exigences s'appliquent aux initiés qui font des opérations sur les titres d'émetteurs assujettis, c'est-à-dire des sociétés ouvertes qui doivent déposer des rapports auprès des autorités provinciales des valeurs mobilières. Ces lois contiennent aussi des dispositions sur la responsabilité des initiés qui se livrent à des transactions irrégulières.

La plupart des lois provinciales sur les sociétés contiennent aussi des dispositions sur les transactions d'initiés. Certaines visent uniquement les sociétés qui ne font pas appel au public (Ontario, Alberta). D'autres visent toutes les sociétés de régie provinciale et ne font pas de distinction entre les sociétés ouvertes et les sociétés fermées (Manitoba, Saskatchewan, Colombie-Britannique). Il y en a cependant qui ne contiennent aucune disposition sur les transactions d'initiés (Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse et Québec).

MODIFICATION DE LA LCSA

Le document de consultation sur les transactions d'initiés propose trois séries de modifications pouvant être apportées aux dispositions de la LCSA en matière de transactions d'initiés :

- abroger les dispositions de la LCSA et laisser aux provinces le soin de réglementer les transactions d'initiés;
- abroger uniquement les dispositions sur la production de rapports d'initiés de la LCSA et laisser aux provinces le soin de régir la collecte des renseignements utiles au moyen de leurs lois sur les valeurs mobilières;

conserver les dispositions de la LCSA, mais les harmoniser avec celles des provinces⁽¹³³⁾ .

A. Abrogation des dispositions de la LCSA en matière de transactions d'initiés

Le document de consultation expose des arguments pour et contre l'abrogation des dispositions de la LCSA relatives aux transactions d'initiés. Les principaux arguments en faveur de l'abrogation tiennent à ce que ces dispositions font largement double emploi avec les dispositions des lois provinciales sur les valeurs mobilières des sociétés ouvertes et font porter aux sociétés un fardeau réglementaire et financier inutile qui risque de compromettre la compétitivité des sociétés de régime fédéral⁽¹³⁴⁾.

Il existe par ailleurs des arguments tout aussi persuasifs contre l'abrogation. Le document de consultation en signale quelques-uns :

- a) les règles sur les transactions d'initiés visent des objectifs importants du droit des sociétés, notamment favoriser de bonnes relations entre la direction et les actionnaires et prévenir les conflits d'intérêts;
- b) la réduction du double emploi serait limitée et les mécanismes d'exécution seraient restreints;
- c) comme il subsiste des différences importantes entre les lois provinciales sur les valeurs mobilières, le maintien des dispositions de la LCSA garantit un niveau minimum de réglementation des sociétés assujetties à la LCSA;
- d) les dispositions permettent au gouvernement fédéral de participer à la réglementation des transactions d'initiés et assurent l'application de conditions uniformes aux sociétés assujetties à la LCSA;
- e) les dispositions permettent au gouvernement fédéral d'atteindre ses grands objectifs dans le domaine⁽¹³⁵⁾.

Bien que les transactions d'initiés aient fait l'objet de nombreuses discussions au sein du Comité, peu de témoins ont demandé l'abrogation des dispositions de la LCSA en matière de transactions d'initiés. Cependant, l'un d'entre eux a dit estimer que la LCSA ne constituait pas un bon moyen de réglementer les transactions d'initiés au niveau fédéral.

Le Comité estime important de conserver les dispositions de la LCSA concernant les transactions d'initiés. En revanche, il reconnaît que le régime fédéral des transactions d'initié est démodé et qu'il a été supplanté par les lois provinciales sur les valeurs mobilières.

(133) Document de consultation sur les transactions d'initiés, p. 7.

(134) *Ibid.*, p. 8.

(135) *Ibid.*, p. 9-11.

Le Comité préférerait que le gouvernement fédéral s'emploie à harmoniser le régime des transactions d'initiés de la LCSA avec les exigences provinciales de manière à éliminer les chevauchements et le double emploi.

Il y aurait plusieurs façons d'harmoniser les exigences fédérales et provinciales, par exemple, en incorporant par renvoi dans la LCSA les dispositions provinciales correspondantes en matière de valeurs mobilières.

Les règlements d'application de la LCSA pourraient également servir à mettre en place le gros du régime fédéral des transactions d'initiés. Les dispositions fédérales pourraient alors être mises à jour au besoin dans les meilleurs délais.

B. Abrogation des dispositions de la LCSA en matière de rapports d'initiés

Comme on l'a vu, les dispositions de la LCSA relatives aux transactions d'initiés ont trois volets : rapports d'initiés, interdiction des transactions spéculatives et responsabilité civile.

Dans le document de consultation sur les transactions d'initiés, on étudie l'opportunité de ne retenir des dispositions de la LCSA en matière de transactions d'initiés que celles qui portent sur les rapports d'initiés.

Presque tous les initiés qui sont tenus de produire un rapport aux termes de la LCSA doivent aussi en déposer un auprès des autorités provinciales des valeurs mobilières compétentes. Si elles ne sont pas parfaitement identiques, les dispositions des lois provinciales sur les valeurs mobilières et de la LCSA concernant la définition d'un « initié » ainsi que la notion provinciale d'« émetteur assujéti » et la notion fédérale de « société ayant fait appel au public » se recoupent. Une « société ayant fait appel au public » aux termes de la LCSA est un « émetteur assujéti » aux fins des transactions d'initiés sauf dans les cas suivants :

- si la société régie par la LCSA ne fait appel au public qu'à l'étranger;
- si la société régie par la LCSA ne fait appel au public que dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick, dans les Territoires du Nord-Ouest ou au Yukon;
- si l'organisme provincial de réglementation des valeurs mobilières dispense un émetteur assujéti de produire des rapports d'initiés et qu'une dispense équivalente n'est pas accordée en vertu de la LCSA⁽¹³⁶⁾.

En outre, la définition d'initié au sens de la LCSA est un peu plus vaste que celle qui figure dans les lois provinciales sur les valeurs mobilières, car elle englobe :

- les sociétés ayant fait appel au public qui achètent des titres émis par leurs filiales;

(136) *Ibid.*, p. 13.

- les actionnaires porteurs de 10 p. 100 des titres de sociétés qui deviennent des initiés de sociétés ayant fait appel au public ou dont la société ayant fait appel au public devient un initié, ainsi que les administrateurs et dirigeants des propriétaires de 10 p. 100 des actions;
- un administrateur, un dirigeant ou un actionnaire porteur de 10 p. 100 des titres d'une société ayant fait appel au public qui effectue un regroupement d'entreprises avec une personne morale⁽¹³⁷⁾.

Malgré ces différences, seul un petit groupe de personnes seraient assujetties uniquement aux dispositions de la LCSA. La grande majorité des initiés sont assujettis aux deux régimes.

On a tenté de rendre la vie plus facile aux initiés qui doivent produire des rapports sous plus d'un régime. Le formulaire de dépôt des rapports d'initiés de la LCSA est identique à celui de plusieurs lois provinciales sur les valeurs mobilières. Aux termes du paragraphe 127(8) de la LCSA, le directeur peut dispenser un initié de produire un rapport. En outre, l'article 258.2 de la LCSA, qui a été édicté en 1994, mais qui n'est pas encore entré en vigueur, permettra au directeur d'accorder une dispense globale à l'égard de la production de rapports lorsque la personne concernée doit produire des rapports similaires aux termes d'une autre loi fédérale ou d'une loi provinciale⁽¹³⁸⁾.

Les rapports d'initiés ont fait l'objet de nombreuses discussions. Certains témoins ont parlé des rapports en double que doivent produire les initiés des sociétés assujetties à la LCSA, mais cela ne semble pas en général poser de grandes difficultés ni représenter un fardeau excessif. On semble s'accommoder du fait que les initiés des sociétés ouvertes doivent se conformer non seulement à la réglementation fédérale mais aussi à plusieurs réglementations provinciales.

Les témoins ne cherchaient pas tant à faire abroger les conditions de la LCSA en matière de rapports d'initiés qu'à obtenir l'harmonisation des conditions législatives fédérales et provinciales. L'un d'entre eux a demandé que la LCSA «ne réglemente pas les questions qui n'ont pas fini d'évoluer ou qui évoluent constamment, mais plutôt qu'elle établisse un mécanisme incorporant les meilleurs changements apportés aux règles, règlements et lois connexes qui se chevauchent»⁽¹³⁹⁾.

(137) *Ibid.*, p. 14.

(138) L'article 258.2 est ainsi libellé : «Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, dans les circonstances réglementaires, le directeur peut, par ordonnance rendue selon les modalités qu'il estime utiles, prévoir qu'il n'est pas nécessaire de lui envoyer tels avis ou documents ou catégories d'avis ou de documents si les renseignements y figurant sont semblables à ceux qui figurent dans des documents devant être rendus publics aux termes d'une autre loi fédérale ou d'une loi provinciale».

(139) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:69 (Mme Rhondra Grant).

Selon un autre témoin :

Pour une plus grande uniformité, il faut que la loi fédérale soit extrêmement souple. Ainsi, si quelqu'un trouve un modèle que tout le monde reconnaît comme étant le meilleur -- par exemple dans la réglementation des transactions d'initiés -- on pourra l'intégrer à la loi fédérale. On obtient ainsi de l'uniformité et la loi fédérale reste un modèle du genre⁽¹⁴⁰⁾.

Un autre témoin a plaidé pour une plus grande harmonisation des mesures législatives fédérales et provinciales qui touchent les marchés financiers :

Je propose au départ que la Loi sur les sociétés par actions évolue avec la réalité commerciale d'aujourd'hui. Si le gouvernement fédéral estime qu'il a un rôle à jouer dans la réglementation du marché des capitaux et que le meilleur moyen de s'en acquitter est d'avoir recours à la Loi sur les sociétés par actions, alors les modalités de la loi qui influent sur l'activité du marché des capitaux doivent, à défaut d'être identiques aux dispositions provinciales, être du moins compatibles⁽¹⁴¹⁾.

Le Comité ne voit pas la nécessité de supprimer les dispositions de la LCSA sur les transactions d'initiés. Lorsqu'il y a chevauchement et doubles emploi, le directeur devrait recourir à des dispenses individuelles et, lorsque c'est possible, à des dispenses générales pour réduire le fardeau que représente la production de rapports en double. Il faudrait par ailleurs promouvoir dans la mesure du possible la transmission électronique des rapports et moderniser les dispositions applicables de la LCSA.

17. Le Comité recommande de conserver et de moderniser les dispositions de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* relatives à la production de rapports sur les transactions d'initiés et d'éliminer dans la mesure du possible les rapports produits en double au moyen de décrets d'exemption.

MODERNISATION DES DISPOSITIONS DE LA LCSA SUR LES RAPPORTS D'INITIÉS

Le document de consultation sur les transactions d'initiés contient plusieurs propositions en vue de moderniser les dispositions de la LCSA relatives aux transactions d'initiés et aux rapports d'initiés. Comme on a surtout parlé, pendant les audiences du

(140) *Ibid.*, 1:80 (M. John L. Howard).

(141) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:80 (M. Peter Dey).

Comité, du délai de production des rapports d'initiés, la discussion qui suit se bornera à cette question.

La LCSA exige le dépôt d'un rapport d'initiés dans les dix jours de la fin du mois où une personne devient un initié ou du mois où un initié effectue une transaction. Les lois de l'Ontario, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve prévoient le même délai. D'autres provinces, comme l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Québec et la Saskatchewan, exigent la production d'un rapport dans les dix jours suivant l'acquisition du statut d'initié ou la transaction d'initié⁽¹⁴²⁾.

Ainsi, aux termes de la LCSA, une transaction effectuée au début d'un mois n'a pas à être déclarée avant le 10 du mois suivant. Quand la transaction est finalement publiée dans le Bulletin des corporations, trois mois se sont déjà écoulés.

Plusieurs témoins ont dit estimer que les transactions d'initiés devraient être déclarées plus rapidement, certains recommandant qu'elles le soient le jour même. Un témoin a fait valoir l'opportunité d'une déclaration rapide des transactions d'initiés :

... l'une des principales préoccupations qu'on a dans le cas d'une société ouverte a trait à la divulgation en temps utile. La divulgation en temps utile suppose que quand vous savez quelque chose, tous les autres doivent être au courant. J'ai déjà été initié et j'ai produit des rapports dans le cas d'un certain nombre d'organisations, et je suis d'ailleurs dans cette même position au moment où je vous parle. Les rapports sont mensuels. Essentiellement, il y a un retard d'un mois. Selon moi, à l'ère des communications universelles instantanées et de l'informatique, il faudrait que le rapport se fasse le jour même de la transaction. C'est possible. À mon avis, si ce n'est pas le même jour, cela va à l'encontre du principe de la divulgation en temps utile. Si un rapport d'initié est publié six semaines après la vente d'un gros bloc d'actions, c'est trop tard⁽¹⁴³⁾.

Un autre témoin voudrait aussi que l'on accélère la déclaration des transactions d'initiés, mais il pense que certains grands investisseurs institutionnels auraient peut-être du mal à déclarer leurs transactions sur une base quotidienne.

Le Comité souscrit à l'idée d'une déclaration plus rapide des transactions d'initiés. Il note que les modifications de la LCSA adoptées en 1994 (mais qui ne sont pas

(142) Document de consultation sur les transactions d'initiés, p. 16.

(143) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:149 (M. Gordon Cummings).

encore en vigueur) prévoient la production d'avis et de documents par voie électronique⁽¹⁴⁴⁾. La LCSA sera donc adaptée à la production plus rapide des rapports.

Le Comité ne recommanderait pas cependant la déclaration au jour le jour des transactions d'initiés tant que les communications instantanées ne seront pas répandues et qu'on n'aura pas démontré que les initiés sont en mesure de se conformer à une telle exigence. Dans l'intervalle, le Comité penche pour deux propositions qui amélioreraient l'actualité des informations déclarées :

- 18. Le Comité recommande de ramener à dix jours le délai dont disposent les personnes qui deviennent des initiés et les initiés qui effectuent une transaction pour produire un rapport.**
- 19. Le Comité recommande que le délai de production des rapports d'initiés soit prescrit par règlement et non dans la loi elle-même. Il serait ainsi plus facile de modifier les délais fédéraux et de les harmoniser avec ceux des provinces.**

(144) LCSA, par. 258.1(1).

COMMUNICATIONS RELATIVES AUX ACTIONNAIRES
ET SOLLICITATION DE PROCURATIONS

INTRODUCTION

Industrie Canada a fait paraître en août 1995 un document de consultation intitulé *Communications relatives aux actionnaires et sollicitation de procurations*⁽¹⁴⁵⁾.

On y aborde les questions suivantes :

- Faut-il modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions (LCSA)* pour obliger les intermédiaires à fournir aux émetteurs d'actions une liste des actionnaires véritables?
- Faut-il harmoniser la LCSA avec l'instruction générale canadienne 41 en modifiant la définition de «courtier attitré»?
- Faut-il modifier la LCSA en ce qui concerne :
 - a) la date de référence pour déterminer les actionnaires habiles à recevoir l'avis de convocation aux assemblées annuelles ou extraordinaires;
 - b) la période pendant laquelle l'avis de convocation aux assemblées annuelles est envoyé aux actionnaires;
 - c) la date de référence aux fins autres que l'avis de convocation ou le vote aux assemblées annuelles ou extraordinaires?
- La LCSA devrait-elle prévoir une date de référence fixe pour l'exercice du droit de vote?
- La LCSA devrait-elle prévoir un droit de vote pour les actions prêtées?
- Faut-il modifier les règles relatives à la sollicitation obligatoire de procurations pour les harmoniser avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières et sur les sociétés par actions; en particulier pour,
 - a) obliger les sociétés ayant fait appel au public à solliciter des procurations;

(145) Industrie Canada, *Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de consultation, Communications relatives aux actionnaires et sollicitation de procurations*, août 1995 (Document de consultation sur les communications relatives aux actionnaires)..

b) exempter la direction des sociétés qui n'ont pas fait appel au public et qui comptent moins de 50 actionnaires (et non plus quinze comme c'est actuellement le cas) de l'obligation d'envoyer un formulaire de procuration à chaque actionnaire habile à recevoir avis de convocation aux assemblées des actionnaires?

- Faut-il modifier les règles relatives à la sollicitation de procurations en fonction des modifications adoptées récemment par la *Securities and Exchange Commission* des États-Unis, en particulier en ce qui concerne les communications entre actionnaires?

Durant les audiences, plusieurs témoins se sont prononcés sur la question de savoir s'il faut modifier la LCSA de manière à obliger les intermédiaires à remettre aux émetteurs d'actions une liste des actionnaires véritables et sur la question des communications entre actionnaires. Le présent chapitre porte donc exclusivement sur ces questions.

COMMUNICATIONS ENTRE LES SOCIÉTÉS ET LEURS ACTIONNAIRES

A. Contexte

Le document de consultation sur les communications relatives aux actionnaires fait état de trois éléments qui influent sur la capacité des sociétés à communiquer avec leurs actionnaires : le système du prête-nom, le système du dépositaire et l'instruction générale canadienne 41.

On trouvera ci-dessous un aperçu de ce que contient à ce sujet le document de consultation.

B. Le système du prête-nom

La LCSA porte qu'une société par actions doit envoyer à ses actionnaires des informations comme les avis de convocation aux assemblées, la documentation relative aux procurations et les états financiers vérifiés. Or, l'existence de deux types d'actionnaires, les actionnaires «véritables» et les actionnaires «inscrits», crée des difficultés à cet égard.

Les actionnaires véritables sont des personnes qui ont acheté des actions, à qui sont versés des dividendes et qui réalisent des gains en capital, mais ils ne sont pas nécessairement inscrits aux registres de la société pour les fins du vote aux assemblées annuelles. Le propriétaire inscrit des actions est souvent un dépositaire, un courtier ou un autre intermédiaire.

Comme on l'explique dans le document de consultation, auparavant, les actionnaires détenaient en général leurs certificats d'actions et leur nom figurait dans les livres de la société en tant qu'actionnaire. Or, la situation a évolué au cours des dernières décennies et il arrive souvent aujourd'hui que les actions de sociétés ouvertes soient inscrites au nom d'un prête-nom et non à celui de l'acheteur.

Dans le système du prête-nom, ce sont des intermédiaires qui détiennent les actions et qui possèdent la liste des actionnaires véritables qu'ils représentent. Pour la société émettrice, l'actionnaire inscrit est l'intermédiaire, si bien que celle-ci ne connaît pas les propriétaires véritables de ses actions⁽¹⁴⁶⁾.

C. Le système du dépositaire

Le système du dépositaire a accru la distance entre la société et les actionnaires véritables. Dans les années 70, on a institué le système de dépositaires de titres pour faciliter le commerce et le règlement des titres du fait de l'élimination de la nécessité de livrer les certificats d'actions entre les intermédiaires. La plupart des titres sont maintenant détenus en dépôt par des intermédiaires dans des organismes de compensation; les changements de propriétaire sont réalisés par simple transfert comptable dans les comptes appropriés. Les systèmes du prête-nom et du dépositaire se distinguent en particulier par le fait que, lorsque des actions sont négociées, il n'est pas nécessaire de modifier le registre des actionnaires inscrits de la société⁽¹⁴⁷⁾.

D. L'instruction générale canadienne 41

L'instruction générale canadienne 41 instituée en 1987 par les autorités canadiennes en valeurs mobilières énonce les obligations des émetteurs d'actions, des intermédiaires et des organismes de compensation relativement aux communications avec les actionnaires. Elle crée un régime dans lequel les émetteurs font parvenir les formulaires de procuration aux actionnaires par l'entremise des intermédiaires⁽¹⁴⁸⁾.

L'instruction générale canadienne 41 est critiquée sous plusieurs angles. On étudie actuellement l'opportunité de permettre aux sociétés d'obtenir des intermédiaires les noms de leurs véritables actionnaires⁽¹⁴⁹⁾.

MODIFICATIONS DE LA LCSA

Plusieurs témoins ont décrit l'évolution des communications avec les actionnaires depuis une vingtaine d'années. L'un d'entre eux a fait remarquer qu'il était maintenant beaucoup plus difficile qu'avant d'identifier les actionnaires d'une société.

Au début des années 70, on pouvait identifier entre 60 et 70 p. 100 des actionnaires d'une grande société à capital ouvert, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, et on pouvait ainsi

(146) *Ibid.*, p. 3-4.

(147) *Ibid.*, p. 4.

(148) *Ibid.*, p. 5.

(149) *Ibid.*, p. 7.

trouver un moyen de communiquer avec eux. À cette époque, on entendait beaucoup plus parler des particuliers. Vingt ans plus tard, au début des années 90, cette proportion était tombée à environ 10 p. 100. De 80 à 90 p. 100 des actionnaires de nombreuses grandes sociétés à capital ouvert achètent leurs actions par ordinateur auprès de grands établissements financiers de sorte que l'entreprise ne connaît même plus ses actionnaires⁽¹⁵⁰⁾.

Un autre a décrit les effets du système de détention informatique des actions :

À l'heure actuelle, des courtiers peuvent être propriétaires d'actions grâce à l'électronique. La même chose vaut pour les banques si les actions sont utilisées en guise de nantissement contre des prêts. Il n'y a rien sur papier. Si vous insistez pour que la transaction soit consignée sur papier, on vous fait toutes sortes de difficultés. On vous réclame même un droit spécial. La transaction est organisée de telle façon que si vous voulez vendre les actions, vous ne pouvez jamais les vendre au moment opportun. Il vous faut aller chercher le papier et le transmettre vous-même [...] Si vous les détenez électroniquement, la société dont vous êtes actionnaire ignorera votre identité, avec le résultat que vous ne recevrez pas les états financiers ou tout autre état que publie la société à l'intention de ses actionnaires.

Si vous êtes un actionnaire averti, vous pouvez exiger cette information. On vous la remettra à l'occasion de l'assemblée annuelle, mais pas dans le cadre des états financiers et des communications spéciales [...] Même si les sociétés fournissent l'information en question, elle arrive trop tard pour qu'on puisse en tirer parti⁽¹⁵¹⁾.

Un autre témoin encore a expliqué combien il trouvait frustrant de ne pas connaître l'identité de ses actionnaires :

Je trouve extrêmement frustrant personnellement d'ignorer qui sont mes actionnaires. Lorsque j'ai procédé à ma première émission publique il y a quelques années, j'ai été très étonné de constater tout à coup que j'avais perdu la possibilité de savoir qui étaient mes actionnaires. Je ne pouvais plus communiquer directement avec eux [...]

(150) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:134 (M. Bob Blair).

(151) *Ibid.*, fascicule n° 3, 19 février 1996, 3:24-25 (M. J. William E. Mingo).

Je traite donc avec une série d'intermédiaires. Je suis en communication avec un fiduciaire qui, lui, distribue les documents aux actionnaires. Il est impensable, surtout dans le domaine des communications où j'oeuvre, que je puisse ignorer qui sont mes actionnaires et que je ne sois pas en mesure de leur envoyer des documents. C'est tellement facile de nos jours avec, entre autres, les fichiers d'accès de l'Internet. C'est presque inexcusable⁽¹⁵²⁾.

M. L.R. Wilson a expliqué pourquoi il était important d'établir de bonnes communications avec les actionnaires et commenté la proposition contenue dans le document de consultation :

Selon le rapport de la Bourse de Toronto sur la régie des sociétés, l'une des responsabilités principales d'un conseil d'administration est de s'assurer que la société s'est dotée d'une politique lui permettant de communiquer efficacement avec ses actionnaires. De plus, elle doit prévoir un dispositif par lequel les actionnaires peuvent communiquer avec la société. Pour atteindre cet objectif et établir des voies de communication efficaces avec les actionnaires, il faut un mécanisme qui permette, d'une part, de savoir qui sont ces actionnaires et, d'autre part, de communiquer directement avec eux.

Actuellement, plus de 70 p. 100 des actions de BCE sont détenues par des porteurs d'actions nominatives, dont des caisses de dépôt de valeurs. Selon les règles actuelles, nous ne pouvons communiquer directement avec les actionnaires non inscrits. Il paraît que la proposition mise de l'avant par Industrie Canada à cet égard est de permettre la communication directe avec les propriétaires bénéficiaires consentants, mais seulement dans le cadre des «obligations de communication de la LCSA concernant la régie d'entreprise».

Je ne vois aucune raison de limiter la communication directe de cette façon. À moins qu'un actionnaire demande expressément que son identité ne soit pas divulguée, nous devrions pouvoir communiquer directement avec tous nos actionnaires pour toute question concernant les activités de la société, tout comme nous pouvons le faire avec nos actionnaires inscrits⁽¹⁵³⁾.

(152) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:26 (M. Jan Peeters).

(153) *Ibid.*, 4:66-67 (M. L.R. Wilson).

D'après les témoignages entendus, il faut améliorer le système de communication avec les actionnaires de manière qu'il fonctionne de façon efficace et qu'il soit moins lourd et moins coûteux.

Le Comité a conclu de son examen des dispositions de la LCSA qu'il fallait les modifier pour améliorer les communications avec les actionnaires.

20. Le Comité recommande de modifier la LCSA de manière à obliger les courtiers attitrés⁽¹⁵⁴⁾ à fournir aux émetteurs, sur demande et dans un délai donné, une liste de tous les actionnaires véritables. L'émetteur pourrait, à l'aide de cette liste, communiquer directement avec les actionnaires non inscrits en ce qui concerne les activités et les affaires de la société. Les intermédiaires seraient autorisés à ne pas divulguer aux émetteurs les nom et adresse des actionnaires qui en font la demande par écrit.

En recommandant de faciliter les communications entre les sociétés et leurs actionnaires, le Comité note qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'apporter d'autres modifications à la LCSA pour élargir la définition de courtier attitré de manière à englober tous les intermédiaires.

COMMUNICATIONS ENTRE LES ACTIONNAIRES

A. Introduction

Le document de consultation sur les communications relatives aux actionnaires parle aussi des communications entre les actionnaires.

Les interprétations possibles du paragraphe 147c) de la LCSA, où l'on définit la sollicitation comme comprenant «l'envoi [...] de toute communication aux actionnaires, concerté en vue de l'obtention, du refus ou de la révocation de la procuration», peuvent créer des difficultés aux actionnaires.

Le document de consultation fait remarquer que, selon cette définition, presque toute expression d'un point de vue, y compris dans une discussion officieuse ou dans une lettre personnelle critiquant la qualité de la direction d'une société, risque d'être interprétée comme de la sollicitation au sens de l'article 147. Or, toute personne coupable de violation de l'article 147 est passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement. En outre, les contrevenants

(154) Aux termes de l'article 147 de la LCSA, un «courtier attitré» est un «courtier ou négociant en valeurs mobilières tenu d'être enregistré pour faire le commerce des valeurs mobilières en vertu de toute loi applicable».

peuvent être obligés de préparer et d'envoyer la documentation relative aux procurations à tous les actionnaires⁽¹⁵⁵⁾.

Le document de consultation propose des moyens de faciliter les communications entre les actionnaires. Premièrement, il recommande que les communications écrites entre actionnaires soient dispensées de l'application des dispositions relatives à la transmission des circulaires et à la divulgation. Cette dispense serait accordée lorsque la personne qui communique ne cherche pas à obtenir une procuration et que les communications écrites sont rendues publiques par d'autres moyens⁽¹⁵⁶⁾.

Voici d'autres recommandations visant à faciliter les communications entre les actionnaires :

- modifier la définition de «sollicitation» de façon à préciser qu'un actionnaire peut annoncer publiquement ses intentions de vote sans devoir se conformer aux règles relatives aux procurations;
- dispenser les sollicitations faites dans une annonce radiodiffusée, un discours ou une lettre publique des exigences de transmission des circulaires, à la condition que la circulaire définitive soit déposée auprès du directeur;
- permettre aux sociétés et aux parties qui sollicitent des procurations d'entreprendre une sollicitation en se fondant sur une version préliminaire d'une circulaire déposée auprès du directeur;
- obliger les sociétés à fournir aux actionnaires copie de la liste des véritables propriétaires qui ne s'opposent pas à la divulgation de leur identité, lorsque la société connaît leurs noms, en plus de la liste des actionnaires inscrits exigée actuellement⁽¹⁵⁷⁾.

Le document de consultation signale que la Securities and Exchange Commission des États-Unis a modifié les règles relatives aux procurations en 1992 afin de favoriser des communications plus ouvertes entre les actionnaires⁽¹⁵⁸⁾.

B. Opinions des témoins

Les témoins qui ont abordé la question sont d'accord pour qu'on modifie les règles relatives aux procurations afin de faciliter les communications entre actionnaires.

(155) Document de consultation sur les communications relatives aux actionnaires, p. 32.

(156) *Ibid.*, Sommaire, p. iii.

(157) *Ibid.*

(158) Document de consultation sur les communications relatives aux actionnaires, p. 32.

Le président du conseil, président et chef de la direction de BCE Inc. n'est pas contre l'assouplissement des règles, mais il tient à ce qu'on mette en place les contrepoids nécessaires pour prévenir les abus.

Les nouvelles règles sur les communications entre actionnaires doivent être équilibrées. Il faut mettre en place des freins et des contrepoids qui permettent d'atteindre l'objectif louable d'améliorer la communication entre les actionnaires tout en prévenant les abus.

Par exemple, il devrait y avoir des règles sur les modalités de communication des renseignements aux médias de façon à concilier les intérêts de la société et de ses actionnaires avec les intérêts des actionnaires dissidents. Une entreprise doit avoir le temps d'expliquer ou de réfuter une position ou encore corriger des inexactitudes diffusées dans le cadre d'une campagne médiatique amorcée par un actionnaire dissident⁽¹⁵⁹⁾.

Le président et directeur général du Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a fait un exposé détaillé sur les règles relatives aux procurations. Il a dit que son organisme souscrivait aux modifications proposées dans le document de consultation, car elles amélioreraient la régie des sociétés et permettraient aux investisseurs institutionnels de communiquer plus librement entre eux. En raison du niveau de détail de cette présentation, il est utile d'en citer un long extrait.

Parmi les questions traitées dans les documents de consultation, celle qui retient le plus notre attention concerne les modifications qu'il est proposé d'apporter à la règle sur les procurations régissant les communications relatives aux actionnaires. Ces modifications devraient être accueillies avec enthousiasme par quiconque se soucie de la régie des sociétés, processus qui repose sur la participation des actionnaires aux affaires de la société et la communication entre eux. Les actionnaires doivent être informés. Ils doivent se tenir au courant des affaires de la société. Ils doivent en examiner les politiques, les perspectives et les décisions. Quand des décisions douteuses sont prises, ils doivent signaler leurs objections. Quand il survient de bonnes idées dont la société devrait tenir compte, les actionnaires doivent insister pour qu'elle les prenne en considération. Pour sa part, la société doit tenir compte des vues des actionnaires et du marché, qui est son meilleur critique, sur sa performance.

(159) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:67 (M. L.R. Wilson).

Ce processus repose sur la communication continue. Les actionnaires doivent s'entretenir avec beaucoup d'intervenants sur le marché. Ils doivent s'entretenir les uns avec les autres afin de savoir si leurs opinions sont généralement partagées ou si elles sont minoritaires. Ils doivent s'entretenir avec la société, à titre individuel ou collectif. Quand un problème se présente, ils doivent pouvoir discuter de leurs préoccupations; quand la société présente une proposition qui doit être contestée, ils doivent pouvoir intervenir.

Les règles canadiennes sur les procurations [...] font obstacle à ces communications informelles entre les actionnaires, ce qui réduit l'efficacité du processus de surveillance. Cela nuit aux actionnaires, aux sociétés et à l'intégrité du processus en tant que tel. Les réformes proposées dans le document de consultation permettraient de corriger les plus gros défauts des règles et mettraient ainsi en branle un processus de surveillance plus sain, plus efficace et surtout moins litigieux.

Les règles sur les procurations ont été conçues pour empêcher que les investisseurs ne soient mal informés, trompés ou manipulés par la sollicitation de procurations de la part de la direction ou des investisseurs de l'extérieur. Elles atteignent leur objectif en exigeant des solliciteurs de procurations qu'ils diffusent et déposent une circulaire contenant des renseignements détaillés et complets sur leur organisation, leurs projets d'investissement et leurs transactions passées. En outre, toute communication, qu'il s'agisse d'une lettre, d'une annonce ou d'un discours, déclenche l'obligation de diffuser une circulaire de sollicitation dissidente. Lorsqu'un attaquant et une équipe de direction se livrent une concurrence acharnée pour le contrôle de la société, les règles relatives aux circulaires de sollicitation dissidentes semblent justifiées. Cependant, même dans ces cas-là, on peut démontrer qu'elles entravent de manière fondamentale la liberté d'expression et le droit qu'ont les investisseurs de communiquer librement au sujet de biens qui leur appartiennent.

Ce n'est toutefois pas l'incidence des règles dans les cas où le contrôle est contesté qui m'intéresse ici. Si les lois existantes ont des conséquences énormes pour la régie des sociétés, c'est qu'elles ne s'appliquent pas uniquement à ces circonstances extrêmes. Elles s'appliquent aussi à toutes les communications ou presque entre investisseurs au sujet d'une question de politique importante de la société. Ce résultat tient surtout au fait que le terme "sollicitation" est définie comme toute communication dont il y a lieu de penser qu'elle pourrait conduire à l'octroi, au refus ou à la

révocation d'une procuration. À toutes fins utiles, on peut donc dire qu'il y a sollicitation dès qu'un actionnaire fait part à un autre actionnaire de son opinion.

Les règles ont été élaborées dans un but précis et dans une bonne intention. Il s'agissait d'empêcher les actionnaires et les dirigeants peu scrupuleux de s'arroger un avantage indu dans le processus de sollicitation. C'est d'ailleurs ce qui se produisait régulièrement sur le marché américain jusqu'à ce que, au milieu des années 1950, on introduise dans les règles sur les procurations une définition restreinte du terme "sollicitation" qui ressemble à celle qui figure maintenant dans les règles canadiennes. Si louable qu'ait été le but visé, les règles n'en ont pas moins pour effet de donner le frisson dans un monde où les investisseurs institutionnels souhaitent avoir une part active dans la surveillance des sociétés. Les communications informelles sont essentielles à l'efficacité du processus de surveillance. Selon les règles, ces communications ne peuvent avoir lieu que dans des circonstances bien précises. Ainsi, les actionnaires sont empêchés de discuter entre eux de leurs opinions, de leurs vues et de leurs préoccupations ou encore de solutions possibles sans avoir d'abord diffusé une circulaire de sollicitation dissidente. Les actionnaires qui, en l'absence de ces règles, travailleraient en collaboration les uns avec les autres et avec la direction, se trouvent ainsi isolés chacun dans leur coin. Ils agissent seuls et se gardent bien d'avoir la moindre communication pouvant être considérée comme une sollicitation de procurations.

(...) les employés du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario se heurtent constamment aux restrictions que leur imposent ces règles. Il est souvent arrivé ces dernières années que les régimes de retraite s'inquiètent du rendement d'une société ou s'opposent à une de ses décisions ou encore souhaitent influencer sur un vote relatif à ses politiques. Dans ces cas-là, les employés du régime ont effectué des recherches vigoureuses et ont souvent demandé discrètement conseil aux dirigeants et aux administrateurs de la société. Nous craignons que les communications entre actionnaires puissent être considérées, aux termes des règles actuelles sur les procurations, comme des activités visant à solliciter des procurations. Nous sommes quelque peu frustrés par cet élément du cadre réglementaire canadien, qui est censé protéger les actionnaires, mais qui constitue une entrave considérable à cette activité des plus banales et manifestement des plus nécessaires à laquelle les actionnaires pourraient et devraient se livrer pour se protéger, c'est-à-dire avoir des échanges de vues.

À notre avis, les modifications que la Direction générale propose d'apporter aux règles sont le moyen tout indiqué pour corriger la

situation. D'après les nouvelles règles, les investisseurs désintéressés seraient autorisés à communiquer librement avec les autres actionnaires sans avoir d'abord à diffuser une circulaire de sollicitation dissidente avec tous les problèmes que cela comporte. Nous sommes d'avis que la réforme proposée aura un effet considérable sur l'efficacité du processus de régie des sociétés et permettra aux institutions comme la nôtre de communiquer entre elles de façon informelle au sujet des sociétés dans lesquelles nous investissons. Nous croyons que le fait de modifier les règles sur la procuration dans le sens proposé par la Direction générale permettrait en fin de compte d'accroître le respect des principes de la régie des sociétés.

Il existe des données empiriques assez convaincantes à l'appui des prédictions que je viens de faire. De 1956 à la fin de 1992, les règles américaines sur les procurations étaient à peu près identiques aux règles restrictives qui existent actuellement au Canada. À la fin de 1992, après trois années de débats et d'examen attentifs, la Securities and Exchange Commission des États-Unis a apporté à ces règles des modifications à peu près identiques à celles qui sont maintenant proposées au Canada.

Nous avons longuement discuté avec les spécialistes de la régie des sociétés aux États-Unis des effets des nouvelles règles, qui étaient quelque peu controversées, surtout dans le milieu des affaires, au moment où elles ont été adoptées. On est maintenant presque unanime à dire que les modifications apportées aux règles américaines ont été très bénéfiques et ont conduit à une nouvelle participation souhaitable et éclairée à la régie des sociétés. Cette opinion est partagée par tous les analystes de cette question, y compris par beaucoup de ceux qui disaient craindre l'effet des nouvelles règles⁽¹⁶⁰⁾.

Le Comité souscrit à la proposition contenue dans le document de consultation visant à promouvoir des communications ouvertes et utiles entre actionnaires.

21. Le Comité recommande d'apporter à la LCSA les modifications nécessaires pour encourager et faciliter les communications entre actionnaires.

(160) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:26-28 (M. Claude Lamoureux).

OFFRES D'ACHAT VISANT À LA MAINMISE ET TRANSFORMATIONS EN SOCIÉTÉ FERMÉE

INTRODUCTION

De façon générale, une offre d'achat visant à la mainmise ou offre publique d'achat est une «offre soumise à la totalité ou à la plupart des actionnaires en vue d'acquérir des actions d'une société à la suite de laquelle le pollicitant, s'il réussit, acquerra suffisamment d'actions pour contrôler la société visée»⁽¹⁶¹⁾. La définition qu'en donne la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* est quelque peu différente :

La pollicitation, y compris celle que fait une société émettrice de racheter ses propres actions, mais à l'exception des offres franches, que fait presque simultanément un pollicitant à des actionnaires en vue d'acquérir des actions qui, avec celles dont ce pollicitant et les personnes de son groupe ou avec lesquelles il a des liens ont, même indirectement, le contrôle ou la propriété effective, représentent plus de dix pour cent des actions d'une catégorie émises par la société pollicitée⁽¹⁶²⁾.

Les dispositions de la LCSA sur les offres d'achat visant à la mainmise figuraient dans la *Loi sur les corporations canadiennes* (1970) avant d'être intégrées à la LCSA en 1975⁽¹⁶³⁾. Elles ont pour principal objectif de protéger les droits et les intérêts des parties concernées, à savoir le pollicitant, les actionnaires et la société visée, entre autres :

- en exigeant que des renseignements liés à la décision d'accepter ou de refuser l'offre soient communiqués aux actionnaires à qui est soumise une offre d'achat visant à la mainmise (pollicités);
- en accordant aux pollicités un délai pour évaluer ces renseignements et prendre une décision éclairée;

(161) Industrie Canada, *Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de consultation, Offres d'achat visant à la mainmise*, février 1996, p. 2 (Document de consultation sur les offres d'achat visant à la mainmise).

(162) *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, art. 194.

(163) Document de consultation sur les offres d'achat visant à la mainmise.

- en exigeant que soient communiqués au conseil d'administration de la société visée des renseignements liés à la décision de recommander l'acceptation ou le refus de l'offre;
- en accordant au conseil d'administration de la société visée un délai pour évaluer l'offre;
- en veillant à ce que l'offre est soumise à tous les actionnaires qui détiennent les actions visées; et
- en exigeant que les actionnaires bénéficient d'une égalité de traitement à la fois en ce qui concerne le prix offert et le pourcentage de leurs actions qui sera pris en livraison advenant une offre partielle sursouscrite⁽¹⁶⁴⁾.

Les dispositions de la LCSA sur les offres d'achat visant à la mainmise s'appliquent à toutes les sociétés ouvertes ou comptant plus de 15 actionnaires. Les lois provinciales sur les valeurs mobilières régissent elles aussi les offres publiques d'achat. Par conséquent, lorsqu'une offre publique d'achat vise une société relevant de la LCSA, il faut respecter à la fois les dispositions de cette loi et celles des lois sur les valeurs mobilières des provinces où les actions de la société en question sont négociées⁽¹⁶⁵⁾.

En février 1996, Industrie Canada a publié un document de consultation sur les offres d'achat visant à la mainmise (*La Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de consultation, Offres d'achat visant à la mainmise*) traitant de trois grandes questions : (1) l'abrogation des dispositions de la LCSA en la matière, (2) la modification des dispositions de la LCSA en la matière et (3) les mesures de défense. Ce document recommande de maintenir les dispositions de la LCSA et propose 23 modifications à leur apporter.

Dans l'ensemble, les témoins du Comité ont parlé surtout du seuil relatif aux offres d'achat visant à la mainmise, de l'allongement de la période minimale d'une offre et des mécanismes de défense.

SEUIL DES OFFRES D'ACHAT VISANT À LA MAINMISE

À l'heure actuelle, les dispositions de la LCSA s'appliquent si un pollicitant, après avoir fait une offre sur les actions d'une société, acquiert le contrôle ou la propriété de plus de 10 p. 100 des actions de n'importe quelle catégorie. Dans les lois provinciales, le seuil est de 20 p. 100. Selon le document de consultation, les offrants doivent normalement acquérir au moins 20 p. 100 des actions d'une société ouverte pour en prendre le contrôle⁽¹⁶⁶⁾.

(164) *Ibid.*, p. 4.

(165) *Ibid.*, p. 4.

(166) *Ibid.*, p. 15.

Pour harmoniser les seuils des lois fédérale et provinciales, le document de consultation recommande de porter de 10 à 20 p. 100 le seuil de la LCSA⁽¹⁶⁷⁾.

Les témoins qui se sont exprimés sur cette question sont pour le relèvement du seuil à 20 p. 100. Le Comité a envisagé de maintenir le seuil fixé par la LCSA, mais les arguments en faveur de l'harmonisation sont persuasifs. Il se déclare donc en faveur de l'harmonisation des seuils des lois fédérale et provinciales.

22. Le Comité recommande de porter de 10 à 20 p. 100 le seuil des offres d'achat visant à la mainmise prévu par la LCSA.

ALLONGEMENT DE LA PÉRIODE MINIMALE D'UNE OFFRE

A. Contexte

Les dispositions de la LCSA sur les offres d'achat visant à la mainmise établissent une distinction entre une «offre qui porte sur la totalité des actions» et une «offre qui ne porte pas sur toutes les actions». Dans les deux cas, le polliciteur doit avoir au moins 21 jours après la date de l'offre pour déposer ses actions, mais les autres délais ne sont pas les mêmes. Dans le cas d'une offre portant sur la totalité des actions, il n'y a pas de délai pour le dépôt des actions tandis que dans le cas d'une offre ne portant pas sur toutes les actions, les actions doivent être déposées dans les 35 jours de la date de l'offre. La période minimale qui doit s'écouler avant qu'un polliciteur puisse prendre livraison des actions varie elle aussi. Elle est de dix jours pour les offres visant toutes les actions et de 21 jours pour celles visant une partie seulement des actions⁽¹⁶⁸⁾.

Le document de consultation note que les sociétés assujetties à la LCSA peuvent éprouver des difficultés du fait que la LCSA et les lois provinciales sur les valeurs mobilières ne prescrivent pas les mêmes délais. La LCSA, par exemple, prévoit une période minimale de dix jours au cours de laquelle les actionnaires pollicités peuvent retirer les actions déposées. Les lois provinciales prévoient une période de 21 jours⁽¹⁶⁹⁾.

Selon le document de consultation, les délais relativement courts de la LCSA ne permettent peut-être pas aux sociétés visées et à leurs administrateurs de bien analyser une offre, de faire des recommandations aux actionnaires ou de rechercher au besoin des offres concurrentes⁽¹⁷⁰⁾.

(167) *Ibid.*

(168) *Ibid.*, p. 36.

(169) *Ibid.*, p. 34.

(170) *Ibid.*

L'idée de porter à plus de 21 jours la période dont disposent les actionnaires pour étudier une offre n'est pas nouvelle. Comme le signale le document de consultation, en 1990, les administrateurs canadiens des valeurs mobilières ont proposé de porter de 21 à 35 jours la période minimale d'une offre ainsi que d'autres délais connexes. Il ajoute que, en septembre 1995, le Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a recommandé de modifier les lois provinciales sur les valeurs mobilières et la LCSA de manière à porter la période minimale d'une offre de 21 à 35 jours⁽¹⁷¹⁾.

B. Moyens de défense - Pilule empoisonnée

Les propositions visant à rallonger la période minimale d'une offre sont aussi motivées par le recours croissant à la «pilule empoisonnée» ou au régime de droits des actionnaires. La pilule empoisonnée vise à faire échouer une offre d'achat non désirée ou de donner à la direction de la société plus de temps pour examiner une offre. Elle a pour effet d'allonger le délai de 21 jours dont disposent les actionnaires pour étudier une offre d'achat, les sociétés concernées en profitant le plus souvent pour offrir aux actionnaires, mais pas au polliciteur, des actions nouvelles à un prix bien inférieur au cours de manière à rendre prohibitif le coût de la prise de contrôle⁽¹⁷²⁾.

Un numéro récent de *Business Quarterly*⁽¹⁷³⁾ définit ainsi un régime de droits des actionnaires :

Dans un régime de droits des actionnaires, les détenteurs des actions ordinaires reçoivent un droit - une option d'achat - pour chacune de leurs actions. Les droits expirent à une date fixe et ne sont pas assortis d'un vote. Ils sont sans valeur à l'origine parce que le prix auquel ils peuvent être exercés est supérieur au cours de l'action. Ils s'échangent avec les actions de telle sorte qu'un actionnaire ne peut pas vendre un droit sans vendre l'action à laquelle il est rattaché [...]

Si un événement soi-disant déclencheur se produit, les droits peuvent se négocier séparément des actions. Au Canada, le déclencheur le plus courant est l'acquisition par un groupe ou un particulier (l'acquéreur) de plus d'un pourcentage donné des actions (seuil). Les droits peuvent alors servir à acheter des actions à 50 p. 100 de leurs cours. Cependant, les droits du groupe responsable de l'événement déclencheur deviennent nuls. Tous les actionnaires sauf l'acquéreur peuvent exercer leurs

(171) *Ibid.*, p. 35.

(172) *Ibid.*, p. 5.

(173) Liza Kessler, Ameera Dawood, «Poison Pills: How Toxic are They?», *Business Quarterly*, été 1995, vol. 59, n° 4, p. 48.

droits d'achat à la moitié du cours. Il s'ensuit une dilution substantielle des actions de l'acquéreur, ce qui rend une prise de contrôle extrêmement coûteuse.

Il existe essentiellement deux théories opposées sur les effets de la pilule empoisonnée. Certains affirment qu'elle sert les intérêts des actionnaires, car elle permet à la direction de bloquer une offre trop faible, de forcer le pollicitant à faire une offre plus alléchante ou de chercher une meilleure offre ailleurs. Selon cette théorie, la direction cherche ainsi à accroître le patrimoine des actionnaires⁽¹⁷⁴⁾.

La seconde théorie veut que la pilule empoisonnée serve davantage les intérêts des gestionnaires que ceux des actionnaires. Comme les cadres supérieurs et les administrateurs d'une société sont généralement remplacés après une prise de contrôle, les mesures conçues pour décourager ou bloquer une prise de contrôle servent en fait à protéger leurs postes⁽¹⁷⁵⁾.

Les premières formes de la pilule empoisonnée étaient souvent critiquées par les actionnaires parce qu'elles donnaient une trop grande latitude aux gestionnaires. Il semble que, au Canada, les pilules empoisonnées soient aujourd'hui moins onéreuses et plus acceptables par les actionnaires.

Plusieurs témoins se sont dits d'avis que l'on avait supprimé les pires inconvénients des pilules empoisonnées. L'un d'entre eux a noté qu'elles ont beaucoup changé depuis deux ou trois ans, surtout à la suite des réserves exprimées par les investisseurs institutionnels⁽¹⁷⁶⁾.

M. Jean-Claude Delorme s'est exprimé en ces termes :

Pour ce qui est des «shareholder rights plans», ou les pilules empoisonnées particulièrement, je crois que la situation a beaucoup évolué depuis que l'on a eu les premières pilules empoisonnées au début des années 80. Un grand nombre d'entreprises ont des plans maintenant, des plans soi-disant de droits des actionnaires, qui sont essentiellement acceptables comparativement à ce qu'ils étaient il y a 10 ou 15 ans.

Je crois qu'ici, la tendance des actionnaires est dans le sens où l'on accepte des plans de ce type dans la mesure où ils ont pour effet simplement de prolonger la période pendant laquelle une offre publique d'achat peut être valable.

(174) *Ibid.*, p. 49.

(175) *Ibid.*

(176) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 3, 19 février 1996, 3:26 (M. J. William E. Mingo).

Or, la loi prescrit que ce délai doit être d'un minimum de 21 jours. Dans certains cas, on s'y conforme. Dans d'autres cas, les circonstances exigeraient, ne serait-ce que pour le bénéfice des actionnaires ou à cause de la complexité des choses, une période un peu plus longue.

On pourrait peut-être considérer la possibilité de prolonger ce délai, par exemple, à 45 jours⁽¹⁷⁷⁾.

Un autre témoin a expliqué comment sa société avait modifié sa pilule empoisonnée après en avoir discuté avec les actionnaires :

Dans ce que nous appelons notre «pilule empoisonnée», nous avons commencé par 90 jours. Nous avons maintenu cette disposition pendant cinq ans, de 1990 à 1995. Au moment du renouvellement, au cours des négociations avec les actionnaires institutionnels, il nous a fallu ramener ce délai à 75 jours. Ils ont voté pour cette mesure parce que nous sommes parvenus à les convaincre qu'il n'est pas possible en moins de 75 jours de procéder à une évaluation d'une société internationale comme la nôtre⁽¹⁷⁸⁾.

Les témoins trouvent en général que la période de 21 jours dont disposent les actionnaires pour déposer leurs actions à la suite d'une offre publique d'achat est trop courte. Pour certains, la pilule empoisonnée sert à obvier à cet inconvénient; autrement dit, elle sert à allonger la période de 21 jours et à donner ainsi le temps nécessaire pour bien analyser une offre ou contrer une offre publique d'achat. Un témoin a même soutenu que le maintien du délai à 21 jours contribue à encourager le recours à la pilule empoisonnée⁽¹⁷⁹⁾. Un autre est d'avis que les régimes de droits des actionnaires ne servent qu'à gagner du temps et qu'il y aurait peut-être moins de pilules empoisonnées si la période était portée à 45 jours⁽¹⁸⁰⁾.

Si l'on s'entend en général sur le fait que la période de 21 jours est trop courte, les avis sont partagés sur la durée idéale. Le document de consultation recommande d'accorder au pollicité au moins 45 jours pour déposer ses actions à compter de la date de l'offre. Certains témoins estiment que cette période serait acceptable, mais d'autres penchent pour une période moins longue.

(177) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:12 (M. Jean-Claude Delorme).

(178) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:134 (M. P.K. Pal).

(179) *Ibid.*

(180) *Ibid.*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:111 (M. George Watson).

Un des témoins estime au contraire qu'il n'est pas nécessaire de légiférer pour régler le problème. Selon lui, les régimes de droits des actionnaires sont la solution à ce problème.

Les règles qui régissent les offres publiques d'achat prévoient un délai de 21 jours avant que les gens puissent souscrire à des actions et les payer. Or, on fait toujours remarquer que pour une grosse multinationale, un délai de 21 jours n'est pas suffisant pour lui permettre de réagir utilement, c'est-à-dire constituer l'avoir des actionnaires et tester les solutions de rechange sur le marché.

Tout le monde en est conscient, mais le délai de 21 jours avait simplement pour but de donner aux actionnaires de la société cible le temps d'absorber l'information contenue dans l'offre. Ce délai ne visait pas à permettre aux actionnaires et au conseil d'administration visés de gérer les affaires de la société. C'est une responsabilité qui incombe à la société.

Le milieu a alors fait preuve de créativité. Il a conçu le régime de droits des actionnaires par opposition à la pilule empoisonnée et a réussi à trouver une solution aux problèmes d'obligations fiduciaires des administrateurs visés. Certaines sociétés ont besoin de 90 jours, d'autres de 60 jours et d'autres encore de quatre ou cinq mois, mais c'est une solution élaborée par le secteur privé et pouvant être adaptée aux circonstances de chaque société. Elle n'a pas à être inscrite dans une loi. Le milieu l'a trouvée lui-même. Ce sont les sociétés qui ont trouvé ce mécanisme. Les actionnaires ont la possibilité de se prononcer à ce sujet. S'ils ne sont pas d'accord, ils négocient avec le conseil d'administration de la société et s'entendent sur un délai qui leur convient, que ce soit 30, 60 ou 90 jours. Si je signale ce point, c'est qu'il s'agit d'un exemple où, selon moi, une solution du secteur privé est plus souple et efficace qu'une solution législative⁽¹⁸¹⁾.

Le Comité note que les sociétés assujetties à la LCSA peuvent éprouver des difficultés du fait que les lois provinciales sur les valeurs mobilières et la LCSA prévoient des délais différents et que les actionnaires et la direction n'ont pas toujours suffisamment de temps pour bien étudier une offre.

La pilule empoisonnée et le régime de droits des actionnaires servent à gagner du temps. L'étude de la situation donne cependant à penser que le recours à ces mécanismes ne serait sans doute pas aussi répandu si la période minimale d'une offre était portée à plus de 21 jours. Le Comité a envisagé le maintien de la période minimale d'offre actuelle, mais

(181) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:86-87 (M. Peter Dey).

après discussion, il a conclu qu'une période plus longue serait plus avantageuse pour les actionnaires.

23. Le Comité recommande de modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* de manière à porter à 45 jours la période minimale d'une offre d'achat visant à la mainmise.

24. Le Comité recommande de prescrire par règlement la période minimale d'une offre.

LES TRANSFORMATIONS EN SOCIÉTÉ FERMÉE

A. Introduction

En août 1995, Industrie Canada a publié le document de consultation *Les transformations en société fermée*⁽¹⁸²⁾ (document de consultation sur les TSF) dans le cadre de son examen de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*. Selon ce document, l'expression «transformation en société fermée» ou «TSF» est «une expression générique qui s'applique à différentes opérations de sociétés. Ces opérations ont pour résultat la suppression, moyennant compensation, de la participation d'un actionnaire dans le capital-actions de la société, mais sans le consentement dudit actionnaire et sans substitution d'un droit de valeur équivalente dans une valeur mobilière participante de la société ou d'une tierce partie»⁽¹⁸³⁾.

Les diverses formes de TSF ne sont pas toutes visées ou permises par la LCSA. L'article 206 de la loi énonce les règles relatives aux acquisitions obligatoires. Il permet à un pollicitant qui a obtenu 90 p. 100 des actions visées par une OPA d'acquérir le reste des actions au prix initialement proposé dans l'offre. Le pollicitant peut accepter l'offre ou décider d'exiger le paiement de la juste valeur de ses actions. Dans les deux cas, le pollicitant devient propriétaire des actions dès qu'il paie la contrepartie à la société.

Le document de consultation sur les TSF signale que l'ancien directeur au sens de la LCSA était d'avis que les acquisitions obligatoires étaient les seules transformations en société privée autorisées par la LCSA⁽¹⁸⁴⁾. En 1994, cette politique a été remplacée par une politique qui autorise les TSF lorsque l'on peut garantir l'équité de ces opérations⁽¹⁸⁵⁾.

Le document de consultation examine les cinq questions suivantes liées aux transformations en société fermée :

(182) Industrie Canada, *La Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de consultation, Les transformations en société fermée*, août 1995 (Document de consultation sur les TSF).

(183) Document de consultation sur les TSF, p. 1.

(184) Direction générale des corporations, Politique interne, 9 novembre 1989.

(185) Direction générale des corporations, Politique interne, 22 septembre 1994.

- Y a-t-il lieu de modifier la LCSA de façon à y autoriser expressément les TSF et à prescrire des critères d'équité?
- Si la LCSA est modifiée de façon à énoncer expressément les normes d'équité à l'égard des TSF, quelles devraient être ces normes?
- Les TSF devraient-elles être autorisées dans le cas des sociétés privées? Si oui, dans quelles conditions?
- La LCSA devrait-elle être modifiée de façon à confirmer que les regroupements d'actions donnent ouverture à l'exercice des droits à la dissidence et à l'expertise?
- Y a-t-il lieu de modifier la LCSA de façon à autoriser les acquisitions obligatoires?

B. Opinions des témoins

Peu de témoins ont parlé des transformations en société fermée.

Le président de la commission des valeurs mobilières de l'Alberta estime que les transformations en société fermée ne sont pas en soi bonnes ou mauvaises. Ce qui importe selon lui, c'est une bonne divulgation de l'information⁽¹⁸⁶⁾. Le président-directeur général du Régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario est d'avis que les réformes proposées «s'inscrivent dans le cadre des efforts pour mettre davantage l'accent sur l'auto-réglementation des sociétés, les actionnaires institutionnels étant appelés à jouer le rôle critique pour ce qui est de veiller à ce qu'on obtienne des résultats acceptables»⁽¹⁸⁷⁾.

L'exposé le plus détaillé a été celui du Régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS). L'OMERS tient surtout à protéger les intérêts des actionnaires minoritaires. Son président-directeur général estime que :

...les pratiques actuelles en matière d'évaluation et d'opinion sur l'équité, malgré de grandes améliorations, demeurent déficientes de ce point de vue. Nous recommandons au comité de faire en sorte qu'on demande toujours des évaluations au cours de ce processus, et qu'elles soient effectuées par des évaluateurs indépendants, qualifiés et sans conflits d'intérêts, et qu'il existe une obligation de divulgation de l'information aux actionnaires minoritaires de sorte

(186) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 14 février 1996, 1:53 (M. William Hess).

(187) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:29 (M. Claude Lamoureux).

que, peu importe qui représente le processus, les actionnaires minoritaires eux-mêmes puissent être bien informés⁽¹⁸⁸⁾.

Dans le cas de toute entreprise qui veut devenir une société fermée, la loi devrait stipuler qu'il faut présenter des évaluations. Nous croyons que la loi devrait préciser que ces évaluations doivent être effectuées par des gens compétents⁽¹⁸⁹⁾.

Le Comité note qu'il se fait des améliorations en matière de divulgation des transformations en société fermée. Jointes aux normes récemment proposées concernant les évaluations et les opinions sur l'équité du prix offert, ces améliorations vont sans doute rehausser les normes en la matière.

- 25. Le Comité recommande de ne pas modifier la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* en ce qui concerne les transformations en société fermée.**

(188) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:8 (M. Dale Richmond).

(189) *Ibid.*, 5:140.

LA RÉGIE DES SOCIÉTÉS ET LES INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

INVESTISSEURS INSTITUTIONNELS

A. Contexte

Les spécialistes de la régie des sociétés et les décideurs s'intéressent de plus en plus aux investisseurs institutionnels parce que ceux-ci occupent une place grandissante sur le marché des valeurs mobilières et qu'ils prennent une part plus active qu'avant à la régie des sociétés.

Les caisses de retraite privées et publiques, les fonds communs de placement, les banques et quasi-banques, les compagnies d'assurance et les fondations publiques et privées sont des investisseurs institutionnels. Aux États-Unis, ils détenaient, à la fin de 1990, plus de six billions de dollars US, soit 45 p. 100 de tous les actifs financiers comparé à 21 p. 100 en 1950. Sur le marché des actions, leur part est passée de 23 p. 100 en 1955 à 53 p. 100 en 1992. Aux États-Unis, les investisseurs institutionnels détiennent pour plus d'un billion de dollars US d'actions, dont 90 p. 100 sont entre les mains de caisses de retraite privées, publiques et syndicales. Cela signifie que les caisses de retraite possèdent 47 p. 100 de la totalité des actions aux États-Unis, ce qui explique pourquoi elles ont été à l'avant-garde de l'activisme institutionnel.

La position des investisseurs institutionnels est à peu près la même au Canada. À la fin de 1993, la valeur comptable des actifs financiers des caisses de retraite administrées par des fiduciaires, des fonds communs de placement, des compagnies d'assurance, des banques et des quasi-banques atteignait 1 283 milliards de dollars, dont 142 milliards de dollars en actions. [...] Les caisses de retraite publiques et privées au Canada contrôlent collectivement des éléments d'actif dont la valeur comptable atteint près de 250 milliards de dollars et un portefeuille d'actions dont la valeur comptable atteint 70 milliards de dollars. Mentionnons qu'au Canada, la part des actions en circulation détenue par des investisseurs institutionnels n'atteint que 35 p. 100 contre 53 p. 100 aux États-Unis. Néanmoins, ces portefeuilles institutionnels sont très importants.

Ce dernier chiffre paraît plus impressionnant quand on tient compte du manque de liquidités relatif du marché canadien des actions. On estime que seulement 5,3 p. 100 des actions échangées à la Bourse de Toronto peuvent être considérées comme des titres d'entreprises à propriété dispersée. La plupart des actions (59,4 p. 100) des entreprises inscrites à la Bourse de Toronto s'échangent sur des marchés peu liquides, ce qui accroît le prix du mécanisme de sortie. [On pense aussi] qu'entre 50 et 60 p. 100 des actions des entreprises à propriété dispersée pour lesquelles il y a un marché actif sont entre les mains d'investisseurs institutionnels. Ainsi, la taille et la puissance des investisseurs institutionnels, tant aux États-Unis qu'au Canada, ont augmenté sensiblement au cours des trente dernières années.

Aux États-Unis, cette évolution s'est accompagnée d'un appel en faveur d'une intervention plus active des investisseurs institutionnels dans la régie des entreprises. Au Canada comme aux États-Unis, l'importance croissante des investisseurs institutionnels sur le marché des actions a entraîné une sensibilisation accrue aux problèmes de régie et aux avantages que pourrait comporter, pour les actionnaires, une intervention institutionnelle plus énergique. La vague de fusions et de prises de contrôle qui a déferlé sur le Canada durant les années 80 et les tentatives subséquentes des gestionnaires d'entreprises en vue d'adopter des stratégies axées sur la pilule empoisonnée, a suscité un intérêt à l'égard des questions de régie et de protection des actionnaires minoritaires⁽¹⁹⁰⁾.

-
- (190) Michel Patry et Michel Poitevin, «Pourquoi les investisseurs institutionnels ne sont pas de meilleurs actionnaires», dans Ronald J. Daniels et Randal Morck (dir.), *La prise de décision dans les entreprises au Canada*, University of Calgary Press, 1995, p. 412-413. En fait, le plus gros investisseur sur le marché des valeurs mobilières et le plus important administrateur de fonds publics du Canada est la Caisse de dépôt et de placement du Québec (placements de 12 milliards de dollars dans des actions canadiennes). Son portefeuille d'actions représente environ 4 p. 100 des actions négociées à la Bourse de Toronto. (Jean-Claude Delorme, «La régie d'entreprise en l'an 2000», dans Daniels et Morck (1995, p. 652.)

Le témoignage du porte-parole du Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a fait ressortir l'importance des investisseurs institutionnels :

Au 31 décembre 1995, la Bourse de Toronto avait une valeur de 423 milliards de dollars. Le capital flottant valait 319 milliards de dollars. À la fin de l'année, notre portefeuille d'actions valait 11,5 milliards de dollars, ce qui représente environ 3,6 p. 100 du capital flottant de la Bourse. À titre de comparaison, le California Public Employees' Retirement System, le plus grand fonds de pension des États-Unis et une force reconnue dans la régie des sociétés américaines, possède sensiblement moins de 1 p. 100 de tous les capitaux propres des plus grandes sociétés ouvertes américaines.

En conclusion, le nombre d'actions que nous possédons dans certaines sociétés ouvertes est beaucoup plus important que notre place sur le marché. Notre régime de retraite possède plus de 10 p. 100 des actions en circulation de huit compagnies et plus de 5 p. 100 dans plus de 40 autres compagnies. (*Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:22, M. Claude Lamoureux).

Jeffrey MacIntosh, qui a longuement étudié le rôle des investisseurs institutionnels au Canada, résume les façons dont les investisseurs institutionnels peuvent exercer leur influence :

- Voter contre l'avis des gestionnaires (souvent de concert avec d'autres investisseurs institutionnels).
- Menacer d'exercer leurs droits de dissidence.
- Intenter une action en justice pour faire interdire une transaction.
- Obtenir l'appui des responsables de la réglementation du commerce des valeurs mobilières afin d'empêcher une transaction.
- Exprimer publiquement leur insatisfaction à l'égard des dirigeants ou des orientations qu'ils recommandent.
- Chercher à obtenir les procurations nécessaires pour déloger les dirigeants (dans de rares cas).
- Appuyer des regroupements d'institutions (comme l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite) et les courtiers à ristourne (comme Fairvest Securities) qui appuient activement la cause des investisseurs institutionnels.
- Élaborer des lignes directrices sur la façon dont les votes seront exercés par procuration, individuellement ou par l'intermédiaire d'organisations représentatives, en traitant de questions telles que les pilules empoisonnées, la rémunération des dirigeants, les actions privilégiées «carte blanche», etc.
- Rencontrer les dirigeants, individuellement ou en groupe, pour discuter de leurs sujets de préoccupation⁽¹⁹¹⁾.

Il a aussi examiné les facteurs qui tendent à limiter la capacité d'intervention des investisseurs institutionnels :

- Les investisseurs institutionnels ne sont pas à l'abri des problèmes d'abstentionnisme (la hausse de la valeur de l'entreprise profitera aux actionnaires qui ne contribuent pas à l'effort et, notamment, elle pourrait profiter aux rivaux de l'institution).
- Il peut y avoir cooptation des investisseurs institutionnels par les dirigeants (une banque pourrait voter avec les dirigeants de crainte de perdre les dépôts et/ou les prêts commerciaux de l'entreprise).
- Les gestionnaires de caisses de retraite pourraient adopter une «règle d'or», soit un arrangement mutuel par lequel les gestionnaires de fonds nommés par la direction d'une entreprise s'abstiendront de tout activisme en retour d'un comportement semblable de la part d'autres gestionnaires de fonds.
- Les pressions politiques exercées sur les caisses de retraite publiques.
- Une capacité de surveillance limitée à cause de l'étendue des portefeuilles, d'un personnel restreint et d'une capacité limitée d'intervenir activement dans la gestion.

(191) Jeffrey MacIntosh et Lawrence P. Schwartz, «Les investisseurs institutionnels et les actionnaires dominants contribuent-ils à faire augmenter la valeur de l'entreprise?», dans Daniels et Morck (1991), p. 367-368.

- La nécessité ou le désir de maintenir des portefeuilles liquides, menant à l'acquisition de petits blocs d'actions sans influence significative sur le vote.
- Les contraintes juridiques ou institutionnelles appliquées aux activités de surveillance.
- Les problèmes d'encadrement dans les institutions qui investissent dans les entreprises.
- Une culture institutionnelle marquée par la «passivité».
- La crainte de représailles politiques à la suite d'une intervention trop directe dans les activités des entreprises.
- La crainte que les démarches entreprises auprès d'autres actionnaires pour discuter de certaines préoccupations au sujet de la direction ne déclenche une «ruée vers la sortie» qui entraînerait une chute du cours des actions.
- Les conflits possibles au niveau des responsabilités fiduciaires entre la nécessité de maximiser la valeur de la caisse de retraite et celle de l'entreprise, lorsque les gestionnaires de la caisse de retraite deviennent administrateurs de cette dernière.
- La prolifération des actions sans droit de vote au Canada.
- La difficulté d'identifier les autres actionnaires.
- Les pilules empoisonnées⁽¹⁹²⁾.

MacIntosh et Schwartz concluent que, dans l'ensemble, les données théoriques et empiriques recueillies aux États-Unis confortent ceux qui estiment que les actionnaires institutionnels augmentent la valeur d'une société. Leurs recherches tendent à montrer qu'il en va de même au Canada. «Nos données appuient aussi dans une certaine mesure l'hypothèse selon laquelle la surveillance exercée par les investisseurs institutionnels réduit le risque que les actionnaires dominants se livrent à des opérations de redistribution de la richesse»⁽¹⁹³⁾.

Enfin, Patry et Poitevin tirent la conclusion suivante de leur recherche :

Manifestement, les possibilités qu'offre l'activisme institutionnel sont beaucoup moins grandes au Canada qu'aux États-Unis. Le nombre de sociétés à propriété dispersée est plus restreint au Canada, ce qui limite le nombre de cas où les investisseurs institutionnels pourraient jouer un rôle de pivot. Pour la plupart des investisseurs et dans la plupart des circonstances, une attitude passive est le choix rationnel à faire. Nous croyons aussi que le bon sens pointe en direction des caisses de retraite publiques et privées comme candidates les plus prometteuses en matière d'activisme, de surveillance et d'intervention auprès des gestionnaires.

Nous sommes d'avis que les faiblesses observées dans la régie des caisses de retraite doivent être résolues avant que nous puissions espérer améliorer de façon significative l'organisation interne de ces caisses et donc tirer un dividende d'une meilleure régie des entreprises canadiennes.

(192) *Ibid.*, p. 368-369.

(193) *Ibid.*, p. 390.

Étant donné que les caisses de retraite pourraient jouer, dans un avenir rapproché, un rôle plus important au niveau de la régie des entreprises canadiennes, nous pensons que les questions génériques liées au processus et aux procédures sont celles qui ont le plus de chances de surgir. Nous faisons aussi l'hypothèse que les caisses de retraite préféreront des modes d'intervention informels aux modes formels, ainsi que des stratégies de conciliation à des stratégies de confrontation sur les questions de régie d'entreprise. Des progrès rapides pourraient être faits si les plus importantes caisses trouvaient des moyens de coordonner leur position. Une analyse détaillée des portefeuilles d'actions des 20 plus importantes caisses de retraite, par exemple, pourrait éclairer cette question⁽¹⁹⁴⁾.

B. Opinions des témoins

Un témoin a soutenu que :

[...] les investisseurs institutionnels pourraient critiquer davantage les entreprises qui ne sont pas performantes. [...] Les actionnaires devraient manifester leur mécontentement en privé. Ensuite, ils doivent le faire en public⁽¹⁹⁵⁾.

En fait, un témoin a déclaré :

[...] ce qui m'irrite depuis toujours, c'est le fait qu'un bon nombre de gros actionnaires ne remplissent même pas la circulaire de procuration. J'ai entendu toutes sortes d'excuses, toutes inacceptables. Si je suis une institution et que je détiens des actions pour votre compte, je deviens alors votre fondé de pouvoir et je dois considérer ces actions comme une sorte de «fiducie», et je dois m'en servir pour voter pour ou contre les administrateurs qu'on propose, dans un sens ou dans l'autre, et ce qui m'irrite profondément, c'est de voir des investisseurs qui ne participent pas à la gestion des entreprises⁽¹⁹⁶⁾.

Le Canada est en retard sur les États-Unis à cet égard.

(194) Patry et Poitevin (1995), p. 438-439.

(195) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 1, 13 février 1996, 1:33 (M. J.P. Bryan).

(196) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:90-91 (Sir Graham Day).

System) : Un témoin a cité le cas de CalPERS (California Public Employees' Retirement

CalPERS de la Californie est sans doute un pionnier dans le domaine de la performance des sociétés. Ses positions énoncées avec beaucoup de fermeté et sa démarche extrêmement conséquente en ce qui concerne les sociétés ont eu pour effet d'amener certaines sociétés à remplacer leur directeur général. N'eût été la présence de cet investisseur très énergique, je ne suis pas sûr que les principes relatifs à l'administration des sociétés auraient connu les progrès qu'ils ont connus dans d'autres pays depuis quelques années⁽¹⁹⁷⁾.

Selon certains témoins, les investisseurs institutionnels commencent à jouer un rôle nouveau et élargi dans les sociétés canadiennes. Le chef de la direction de BCE Inc. :

Notre plus gros actionnaire nous a dernièrement rendu visite avec une liste de questions très structurée dont beaucoup concernaient la régie de notre entreprise. Il s'intéressait au genre de choses examinées par le conseil d'administration et au rôle réel de celui-ci au niveau des décisions d'orientation stratégique de l'entreprise. C'est le nouveau dada des investisseurs institutionnels⁽¹⁹⁸⁾.

D'autres témoins ont confirmé cette observation.

Ils essaient de faire plus que cela. J'ignore dans quelle mesure ils le font de façon efficace ou avisée, parce qu'ils sont limités par leurs propres contraintes. Certains investisseurs institutionnels – je songe à la Caisse et à l'OMERS – préparent une liste de choses qu'ils n'aiment pas. Par exemple, ils n'aiment pas les actions A et B. Ils n'aiment pas que quelqu'un ait plus d'influence que quelqu'un d'autre, ou que des catégories différentes d'actionnaires élisent des catégories différentes d'administrateurs⁽¹⁹⁹⁾.

Ce que dit ce témoin, en fait, c'est que la participation accrue des investisseurs institutionnels – Caisse de dépôt, fonds de pension, fonds communs de placement – est actuellement le facteur qui influe le plus sur le marché des valeurs mobilières. (On trouvera à l'annexe 4 la liste des plus importants fonds du Canada.)

L'institutionnalisation de la participation a déjà eu une incidence profonde sur le marché boursier canadien et le système de régie des sociétés. Cette tendance a inspiré un grand nombre, la majorité en

(197) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:15 (M. Jean-Claude Delorme).

(198) *Ibid.*, 4:74 (M. L.R. Wilson).

(199) *Ibid.*, fascicule n° 3, 19 février 1996, 3:23 (M. J. William E. Mingo).

fait, des changements importants auxquels nous avons assisté ces dernières années dans les domaines de la régie des sociétés, du comportement des administrateurs et du droit des sociétés⁽²⁰⁰⁾.

Les témoins représentant les investisseurs institutionnels signalent que les institutions investissent à long terme et qu'elles possèdent des intérêts substantiels dans les sociétés canadiennes. Elles ont la volonté et les moyens de surveiller la qualité et l'efficacité des dirigeants et des administrateurs des sociétés. Cette tâche ne convient pas aux gens qui placent de l'argent à court terme et aux petits investisseurs. En théorie, les gros actionnaires font un travail qui sert les intérêts des petits actionnaires.

Un témoin a cité un cas où un actionnaire majoritaire

croyait pouvoir vendre ses parts pour une somme égale à dix fois plus que ce qu'auraient obtenu les actionnaires minoritaires s'ils avaient eu le même nombre d'actions, et on avait même prévu une entente selon laquelle, si l'un des partenaires vendait à un tiers, le second partenaire devait en faire autant. Les régimes de retraite ont décidé de prendre position publiquement et se sont payé une pleine page de publicité dans le Globe & Mail où ils réclamaient justice. Les actionnaires minoritaires ont eu gain de cause. C'est toutefois l'exception⁽²⁰¹⁾.

Selon ce témoin, dans ce cas particulier, les petits investisseurs auraient été impuissants et l'intervention des investisseurs institutionnels leur a été bénéfique. Il a ajouté :

J'estime que l'intérêt du grand actionnaire est semblable à celui du petit actionnaire, et qu'il est faux de croire que le grand actionnaire a une stratégie secrète qui n'est pas dans l'intérêt du petit actionnaire. Lorsque tel est le cas, c'est tout à fait illégal⁽²⁰²⁾.

Un autre témoin cependant n'était pas de cet avis :

Je ne pense pas que ce soit aux investisseurs institutionnels qu'il appartienne d'être les chiens de garde des sociétés canadiennes, mais il ne fait aucun doute que, du fait qu'ils connaissent davantage le milieu et qu'ils ont plus de ressources à leur disposition, ils pourront faire des placements qui profiteront aux autres actionnaires. Les investisseurs institutionnels devraient jouer ce rôle de chien de garde au regard des placements qu'ils font eux-mêmes dans des sociétés données, car ce ne sont pas tous

(200) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:23 (M. Claude Lamoureux).

(201) *Ibid.*, 4:51 (M. Tullio Cedraschi).

(202) *Ibid.*, 4:53.

les investisseurs qui ont les mêmes intérêts ou objectifs en matière d'investissement ou de répartition des éléments d'actif. Aussi, je vois mal comment un investisseur institutionnel ou la communauté des investisseurs institutionnels pourrait intervenir au nom des investisseurs en général⁽²⁰³⁾.

Ce n'était pas toujours le cas dans le passé, car beaucoup de gros actionnaires tenaient à administrer la société uniquement dans leur propre intérêt. Ils avaient des intérêts à protéger dans un régime qui leur était avantageux. Les nouveaux investisseurs institutionnels en revanche sont indépendants et s'intéressent à des objectifs de valeur à long terme.

Les fonds de pension, auxquels la loi interdit de posséder plus de 30 p. 100 des actions avec droit de vote d'une société, affirment qu'ils ne cherchent pas à contrôler les sociétés. Dans la plupart des cas, ils ne veulent même pas être représentés au conseil d'administration. Il reste cependant qu'une part de 5 p. 100 seulement des actions d'une société peut parfois permettre à l'actionnaire d'exercer une grande influence.

Il y a d'autres façons de participer activement à la régie d'entreprise.

Dans la plupart des cas, la première manière consiste à vendre, ce qui donne d'ailleurs un excellent signal au marché. Nous possédions des actions d'une société canadienne, que nous ne nommerons pas non plus, qui comptait trop d'options. Nous avons décidé de vendre. Évidemment, le président ne s'est pas ravisé la journée même, mais je suis certain que cela lui a donné à réfléchir dans les semaines qui ont suivi, lorsqu'il a vu qu'un actionnaire responsable avait estimé que ce qu'il avait fait était excessif. Et croyez-moi, c'était effectivement excessif. Vous seriez étonnés si je vous donnais les chiffres.

En vendant des actions, on envoie un message aux dirigeants. Ils ont constamment besoin de capitaux supplémentaires. Pour les obtenir, ils doivent s'adresser au marché des obligations et ils ont besoin du soutien des marchés financiers; par conséquent, lorsque les fonds communs de placement, les sociétés d'assurance, les caisses de retraite, les actionnaires bien nantis et même les petits épargnants se mettent à vendre leurs actions, c'est une indication très claire pour les gestionnaires. Cela ne leur plaît pas. Cela fait baisser le cours des actions et réduit leur accès au capital. Ils veillent donc à faire disparaître les frictions⁽²⁰⁴⁾.

(203) *Ibid.*, 4:18 (M. Jean-Claude Delorme).

(204) *Ibid.*, 4:50 (M. Tullio Cedraschi).

D'autres estiment que cela n'est pas toujours possible. Lorsqu'un témoin a demandé à des investisseurs institutionnels pourquoi ils ne vendaient pas leurs parts s'ils n'étaient pas satisfaits, on lui a fait la réponse suivante :

La réponse comportait deux volets. Premièrement, cela ne suffit pas. Nous estimons avoir, à l'endroit de ceux qui nous ont confié leur argent, une obligation autre que celle de placer un ordre de vente massif, en supposant même que nous puissions le faire sans que cela se répercute sur le marché. Le fait est que nos investissements sont tels que nous ne pouvons placer un ordre de vente massif sans réduire la valeur des actions. Nous risquerions ainsi de manquer à notre devoir envers ceux qui nous ont fait confiance.

Deuxièmement, nous avons dans ce pays des règles sur les biens étrangers qui nous obligent à investir un certain pourcentage de nos fonds dans des valeurs mobilières canadiennes. Il y a si peu de valeurs mobilières qui peuvent faire l'objet de tels investissements par rapport aux fonds énormes dont nous disposons que, obligation fiduciaire ou non, nous sommes obligés de nous comporter en investisseur actif. Nous ne pouvons, à toutes fins pratiques, sortir du dilemme en vendant⁽²⁰⁵⁾.

Il semble donc inévitable que les investisseurs institutionnels jouent un rôle de plus en plus grand dans la régie des sociétés.

Dans le contexte actuel, où les institutions continuent à jouer un rôle important dans la régie des sociétés, demandant des comptes aux dirigeants, aux administrateurs et aux gros actionnaires actifs, il devient moins nécessaire de passer par la voie réglementaire pour assurer la bonne administration des sociétés⁽²⁰⁶⁾.

[...]

Il est souvent arrivé ces dernières années que notre fonds de pension s'inquiète du rendement d'une société ou s'oppose à une de ses décisions ou encore souhaite avoir son mot à dire dans les politiques qu'elle adopte. Dans ces cas-là, nos employés font des recherches rigoureuses et demandent souvent discrètement conseil aux dirigeants et aux administrateurs de la société⁽²⁰⁷⁾.

(205) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:94 (M. Tom Allen).

(206) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:24 (M. Claude Lamoureux).

(207) *Ibid.*, 6:27.

Le représentant du Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario a dit qu'il avait demandé à plusieurs conseils d'administration d'envisager des changements à la direction de la société, mais cela uniquement après une recherche poussée.

Les représentants de la Caisse de retraite des employés municipaux de l'Ontario (OMERS) et du Régime de pensions du Canadien national ont dit que c'était là l'attitude qu'ils avaient adoptée eux aussi : agir discrètement en coulisse. M. Sillcox de l'OMERS a déclaré :

Nous avons surtout été réactifs en matière de régie des sociétés. Si nous regrettons quelque chose, c'est de ne pas avoir pris davantage les devants. Mais si nous l'avions fait, nous l'aurions fait en privé. Des questions se sont posées au sujet d'une industrie et je suis assez bien informé pour savoir comment les choses se passeront. Cela se fera sans bruit. Il faudra des années pour changer les choses, car ces changements ne seront pas acceptés du jour au lendemain. La situation va s'améliorer. Nous nous retrouvons tous un peu plus sous les feux des projecteurs. Ce n'est pas agréable, mais c'est quelque chose que nous devons faire. Nous n'allons pas discuter de ces choses-là en public si ce n'est pas nécessaire. Si nous devons le faire du fait que les négociations ont échoué, nous divulguerons les faits, mais seulement en dernier ressort, pour tenter de rectifier la situation. Ou bien c'est vous qui avez tort ou la cible est mal choisie. C'est quelque chose qui ne se produit pas souvent sur le marché canadien. C'est peut-être parce que le marché est tellement petit et que nous nous connaissons assez bien les uns les autres⁽²⁰⁸⁾.

M. Cedraschi du Régime de pensions du Canadien national a exprimé des vues analogues :

Si je détiens un pourcentage important des parts d'une société, et c'est habituellement une société canadienne, je peux vendre, solution que je continue de privilégier, mais je peux aussi appeler le directeur général et dire : «Pourrions-nous avoir un entretien d'une demi-heure; je voudrais vous faire part de mes inquiétudes». Lorsque j'agis ainsi, je suis certain que d'autres investisseurs en font autant. Si vous connaissez l'un des administrateurs, vous pouvez vous adresser à lui ainsi : «Est-ce que la situation ne vous préoccupe pas?»

En général, il est préférable d'agir ainsi que de signaler la situation au New York Times pour obtenir beaucoup de publicité.

(208) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:23 (M. Robert Sillcox).

En fait, après un appel téléphonique d'un actionnaire important représentant un grand régime de retraite comptant 55 000 retraités et une vingtaine de milliers d'employés, pas un seul directeur général refusera de fournir une explication. À mon avis, l'approche discrète est la plus efficace.

Ce n'est pas une bonne chose que de voir les actionnaires et les gestionnaires se quereller en public. Cela donne une mauvaise image du système capitaliste. Il est parfois préférable de faire preuve de discrétion⁽²⁰⁹⁾.

Dans l'ensemble, donc, on estime que

Au Canada, les investisseurs institutionnels sont moins visibles et se font moins entendre. D'après mon expérience, ceux qui s'intéressent activement à la gestion de leur portefeuille ont des rencontres régulières avec la direction des sociétés dans lesquelles ils ont des intérêts. À ces rencontres, on entre généralement dans les détails parce que les analystes qui représentent les investisseurs institutionnels connaissent normalement très bien non seulement la société, mais son secteur d'activité. Très peu de ces investisseurs cherchent toutefois à attirer l'attention des médias sur leur position ou sur l'évaluation qu'ils font des sociétés en question. Au Canada, les investisseurs institutionnels – et je veux parler ici de ceux qui s'intéressent de façon active à la gestion de leur portefeuille – sont tout aussi persévérants que dans d'autres pays, mais peut-être un peu plus discrets⁽²¹⁰⁾.

Ce que le Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario n'a pas réussi à faire, mais voudrait faire, c'est de discuter avec les autres actionnaires de la politique de la société. Aux termes de la loi actuelle, il faut d'abord préparer une circulaire de sollicitation dissidente. Aux États-Unis, cela n'est plus nécessaire, car la loi a été modifiée en 1992 pour faciliter les communications entre actionnaires. On semble satisfait de ce changement. Voir à ce sujet le chapitre 5.

Étant donné les ressources considérables des investisseurs institutionnels et le fait que ceux-ci ont accès aux cadres supérieurs des sociétés, il y a lieu de se demander si les investisseurs institutionnels ont accès à des renseignements d'«initiés». Les représentants des investisseurs institutionnels comme ceux des sociétés qui ont comparu devant le Comité ont affirmé que ce n'était pas le cas et que chacune des parties se gardait bien de divulguer des renseignements d'initiés.

(209) *Ibid.*, fascicule n° 4, 20 février 1996, 4:51 (M. Tullio Cedraschi).

(210) *Ibid.*, 4:15. (M. Jean-Claude Delorme).

Les représentants d'investisseurs institutionnels ont admis que certains renseignements pourraient être divulgués durant des échanges entre investisseurs institutionnels ou entre des investisseurs institutionnels et des sociétés, mais que cela ne serait pas facile à contrôler.

Je ne sais pas bien jusqu'où irait un système dans lequel il faudrait annoncer que vous allez rencontrer quelqu'un en face ou rapporter que vous avez rencontré quelqu'un par hasard à un déjeuner d'affaires ou à une audience d'un comité sénatorial. Je crois que nous nous créerions ainsi un tas de difficultés⁽²¹¹⁾.

Il ne faudrait pas, selon eux, que la surveillance nuise à l'investissement ou compromette le rendement des bénéficiaires des fonds.

Les vues exprimées concordent donc généralement avec les résultats de recherche décrits précédemment. Les investisseurs institutionnels jouent un rôle croissant dans la régie d'entreprise au Canada. Il sera particulièrement intéressant d'observer l'effet que les pressions exercées par les grands investisseurs institutionnels auront sur les sociétés ouvertes en matière de régie d'entreprise.

Un témoin :

Je crois que les principes de régie sont génériques. Il serait très facile de prendre certains des principes que nous énumérons dans ce rapport et de les adapter à d'autres organismes. Je sais que des organismes sans but lucratif ont examiné de près ces principes. Je sais que les sociétés d'États les examinent. Je ne crois pas qu'il serait si difficile pour les caisses de retraite d'élaborer un ensemble de lignes directrices qui seraient applicables à leur propre régie interne.

Il y a un vide ici. C'est presque du déjà-vu. Ce secteur de la communauté financière se voit offrir l'occasion de prendre les devants en examinant de près sa régie et de contrôler le plan d'action, mais il doit le faire de façon constructive pour régler certains des problèmes que vous avez fait ressortir⁽²¹²⁾.

Enfin, quand on lui a demandé si l'on pourrait imaginer des règles régissant les investisseurs institutionnels qui seraient aussi utiles que celles qui régissent la Bourse de Toronto, un témoin a répondu ceci :

(211) *Ibid.*, fascicule n° 5, 21 février 1995, 5:28 (M. Robert Sillcox).

(212) *Ibid.*, 5:95 (M. Peter Dey).

Pour le moment, je ne le pense pas [...] La situation actuelle me paraît acceptable. Je ne proposerais pas de directives mais je pense que vous devriez signaler dans votre rapport la possibilité d'un problème à ce sujet, étant donné les différences appréciables de la structure de l'investissement au Canada par rapport à d'autres pays. Jusqu'ici je ne vois pas de raison particulière de s'inquiéter, mais il pourrait y avoir des problèmes [...]. À mon avis, il n'est pas nécessaire de s'y attaquer maintenant, mais j'ai l'impression que cela pourrait changer⁽²¹³⁾.

C. Opinions du Comité

Le Comité note avec intérêt le rôle grandissant des investisseurs institutionnels, notamment les caisses de retraite et les fonds communs de placement, dans l'économie en général et dans la régie des sociétés en particulier. Ces institutions grossissent rapidement, et leur impact économique progresse avec leur actif. En outre, l'impression est répandue que les investisseurs institutionnels ont un accès privilégié à l'information. On a aussi soulevé des questions sur les règles qui s'appliquent à la régie des investisseurs institutionnels.

26. Le Comité recommande au gouvernement de constituer d'ici à deux ans une base de données qui permette d'analyser l'influence des investisseurs institutionnels sur les marchés en général et sur la régie des sociétés en particulier.

LA RÈGLE SUR LES BIENS ÉTRANGERS

A. Contexte

Il y a une règle qui influe beaucoup sur les politique de placement des fonds de pension canadiens et pourrait donc aussi influencer sur la régie des sociétés. Il s'agit de la règle sur les biens étrangers qui plafonne à 20 p. 100 la proportion des titres étrangers détenus dans les REER et les fonds de pension des Canadiens. (Le plafond est passé de 10 à 20 p. 100 au cours des six dernières années.)

La règle sur les biens étrangers a été instituée pour diriger les ressources vers les émetteurs d'actions et d'obligations du Canada et éventuellement vers l'industrie canadienne des services financiers. Cette politique repose sur la prémisse que, en l'absence de plafond, les émetteurs de titres, les souscripteurs et les distributeurs au Canada ne pourraient pas attirer des investisseurs à un «prix» acceptable.

L'auteur d'une étude commandée par l'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite et l'Institut des fonds d'investissement du Canada dit n'avoir aucunement

(213) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:105 (L'hon. Peter Lougheed).

l'intention de débattre de la valeur de cette règle au moment où elle a été instituée il y a 25 ans, mais il conclut qu'elle n'en a aucune aujourd'hui. Il estime en outre qu'elle entraîne un coût possible à long terme de 20 points de base par an (700 millions de dollars selon l'actif des REER et des fonds de pension en 1994)⁽²¹⁴⁾. Le principal argument en faveur de l'abolition de cette règle est que la diversification est un atout essentiel pour les investisseurs.

L'Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite recommande :

que le gouvernement fédéral porte le plafond progressivement à 30 p. 100 de l'actif des REER et des fonds de pension canadiens, après quoi le plafond devrait être supprimé⁽²¹⁵⁾.

B. Opinions des témoins

Les témoins qui ont abordé cette question étaient contre une telle restriction :

[...] nous sommes tenus d'investir 80 p. 100 de nos fonds sur le marché canadien et seulement 20 p. 100 sur les marchés étrangers. Or, le marché canadien ne représente que 3 p. 100 des marchés financiers dans le monde. Notre responsabilité comme fiduciaire est de rentabiliser nos investissements, mais une grande partie des marchés financiers nous sont interdits.

[...]

La règle applicable aux placements en biens étrangers nous empêche vraiment de faire des investissements nous permettant de répondre aux objectifs qui nous sont fixés aux termes du droit fiduciaire et des lois qui nous régissent, et cela pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la prudence dont il faut faire preuve dans la gestion d'une caisse de retraite⁽²¹⁶⁾.

Un autre administrateur de fonds a fait le commentaire suivant :

Pour un fonds important, la règle n'est pas trop contraignante, mais je crois qu'elle peut poser des difficultés à un fonds de petite taille qui voudrait accroître ses placements à l'étranger. Le

(214) Keith P. Ambachtsheer, *Canada's 20 % Foreign Property Rule: Why and How It Should Be Eliminated*, Toronto, septembre 1995.

(215) Communiqué de presse, Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite, 22 février 1996.

(216) *Délibérations du groupe de travail sur la régie des sociétés*, fascicule n° 5, 21 février 1996, 5:9 (M. Dale Richmond).

marché canadien ne représente que 3 p. 100 du marché mondial et nous sommes déjà une grosse institution si bien que nous avons beaucoup de mal à bouger rapidement sur le marché canadien et que nous sommes forcés d'investir vraiment à long terme⁽²¹⁷⁾.

Enfin, le président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a dit ce qui suit :

Malheureusement, une fois qu'on a établi une telle règle, il est très difficile de s'en défaire. Et le fait de la supprimer entraîne des bouleversements. Plus on attend, plus il est difficile de le faire.

Le Canada n'est pas un marché de grande envergure. Vous n'avez qu'à consulter l'indice Morgan Stanley pour vous rendre compte que les titres canadiens représentent moins de 2 p. 100 de la valeur du capital-actions à l'échelle mondiale. Il existe un certain nombre d'importants émetteurs canadiens, mais le Canada n'a aucune signification particulière pour eux comme marché financier. À mesure que certains des nouveaux marchés en développement vont trouver leur vitesse de croisière au fil des quelques prochaines années – je pense à l'Inde, à la Chine, à la Russie – le Canada va progressivement perdre de l'importance. À un moment donné, si nous n'arrivons pas à actualiser régulièrement notre infrastructure réglementaire, nous allons tout simplement devenir une quantité négligeable pour les investisseurs institutionnels de la planète, puisque nous allons représenter un marché dont il ne vaudra même pas la peine de s'inquiéter.

La règle sur les biens étrangers est de nature à faire en sorte que les investisseurs de l'extérieur n'accordent pas au marché canadien toute l'importance qu'il mérite. À l'échelle mondiale, elle est tout à fait hors norme⁽²¹⁸⁾.

L'assouplissement ou l'abolition de la règle aurait aussi pour effet d'imposer une plus grande discipline aux émetteurs de titres du secteur public, car leur clientèle actuellement captive serait alors mieux en mesure d'envisager d'autres possibilités de placement.

(217) *Ibid.*, fascicule n° 6, 22 février 1996, 6:30 (M. Claude Lamoureux). Le Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario réussit à tirer environ 30 p. 100 de ses recettes de l'étranger, malgré la règle sur les produits étrangers, par le recours aux produits dérivés. Le fonds échange les revenus tirés des obligations non négociables de l'Ontario contre des revenus d'autres sources fondés sur l'index Standard and Poors, par exemple.

(218) *Ibid.*, 6:69 (M. Edward Waitzer).

C. Opinions du Comité

Le Comité est d'avis qu'il faudrait à terme supprimer la règle sur les biens étrangers. Il est cependant conscient du fait que la modification de cette règle pourrait avoir des répercussions imprévues sur les marchés financiers canadiens. Il est donc important que les décideurs étudient soigneusement les conséquences de l'élimination progressive de cette règle sur les marchés financiers.

- 27. Le Comité recommande au gouvernement d'étudier l'impact sur les marchés financiers canadiens de la règle sur les biens étrangers en vue de sa suppression graduelle à court terme.**

ANNEXES

ANNEXE 1

Communiqué

M. MANLEY REND PUBLICS DES DOCUMENTS DE CONSULTATION RELATIFS À LA MODIFICATION DE LA LOI CANADIENNE SUR LES SOCIÉTÉS PAR ACTIONS

OTTAWA, le 29 août 1995 -- Le ministre de l'Industrie, M. John Manley, a annoncé aujourd'hui la publication des trois premiers documents de consultation d'une série de neuf portant sur d'éventuels changements à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (LCSA) afin de la réformer et de la moderniser.

Chaque document de consultation traite d'un aspect de la LCSA qui, de l'avis des gens d'affaires, devrait faire l'objet d'une réforme. Les documents serviront à orienter les consultations publiques qui auront lieu un peu plus tard cette année.

La modernisation de la LCSA est l'une des actions entreprises par Industrie Canada afin de créer un climat plus propice à l'entreprise. Le Ministère travaille également à des modifications aux règles régissant les faillites et l'insolvabilité, la concurrence ainsi que les droits d'auteur. En rendant le marché plus efficient, Industrie Canada permet aux entreprises de prospérer dans le cadre de son programme *Emploi et croissance*.

« La *Loi canadienne sur les sociétés par actions* est un instrument précieux, car elle nous aide à assurer la solidité du marché et à favoriser la création d'emplois et la croissance économique, a affirmé M. Manley. Certes, elle a été utile aux entreprises, mais il faut la mettre à jour pour qu'elle continue de répondre aux besoins d'une économie canadienne davantage axée sur l'innovation. »

L'an dernier, le Parlement a examiné et approuvé le projet de loi C-12, fruit d'une première série de modifications de la LCSA. Ces modifications visaient à améliorer le service aux corporations fédérales et à rendre la loi plus efficace et efficiente. Ce projet de loi oblige le ministre de l'Industrie à soumettre au Parlement, d'ici juin 1997, des recommandations visant à poursuivre plus en profondeur la modification de la LCSA.

Les gens d'affaires ont jugé que neuf domaines visés par la LCSA devraient être révisés. Les trois premiers font l'objet des documents de consultation publiés aujourd'hui, soit :



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

- i) les transformations en société fermée au terme desquelles les actionnaires sont obligés de céder leur participation en échange d'une indemnité;
- ii) les exigences relatives au lieu de résidence;
- iii) les communications relatives aux actionnaires et la sollicitation de procurations.

Les six autres documents de consultation seront publiés cet automne. Ils traiteront des conventions unanimes des actionnaires; des responsabilités des administrateurs; de l'aide financière aux actionnaires, aux administrateurs et aux dirigeants; des transactions d'initiés; des offres d'achat visant l'acquisition et des divers amendements de nature technique.

« Lorsque nous aurons résolu ces neuf questions, nous aurons donné beaucoup plus de souplesse à nos règlements statutaires. Cela permettra aux sociétés canadiennes de saisir plus rapidement les possibilités qui se présentent sur la scène de l'économie mondiale et de s'y adapter avec plus de diligence », a indiqué le ministre.

Par exemple, un des documents de consultation, qui sera publié cet automne, traitera des façons d'accroître les règles d'équité et de transparence auxquelles sont assujettis les directeurs et les agents des sociétés par actions.

Selon M. Manley, les documents de consultation ne sont absolument pas le reflet de la politique du gouvernement ou du Ministère.

« Ces documents tendent plutôt à favoriser le débat le plus vaste possible sur la meilleure façon d'améliorer l'importante loi qu'est la LCSA », a-t-il précisé.

Dès que les documents de consultation seront terminés, on les fera circuler parmi les intervenants intéressés au pays. D'ici la fin de l'année et le début de l'an prochain, des représentants du Ministère procéderont à des consultations sur les recommandations et les options présentées dans ces documents.

M. Manley a demandé au Ministère de veiller à ce que ces consultations se déroulent rapidement. Il a aussi demandé que l'on accorde une priorité élevée à l'élaboration des recommandations qui mèneront à la modernisation de cette législation.

Pour obtenir un exemplaire des documents de consultation, veuillez communiquer avec la :

Direction générale de la régie d'entreprise

Téléphone : (613) 952-3678

Télécopieur : (613) 952-2067

On pourra également en obtenir des exemplaires par voie électronique en communiquant avec Internet :

1) World Wide Web (WWW)

<http://info.ic.gc.ca/ic-data/ppd/ppd.html>

2) Gopher

[info.ic.gc.ca port 70/Industry Canada/Policy Papers and Documents](gopher://info.ic.gc.ca:70/Industry%20Canada/Policy%20Papers%20and%20Documents)

Pour obtenir plus de renseignements, veuillez communiquer avec :

Bill Milliken
Cabinet du ministre
(613) 995-9001

Jacques Hains, directeur
Politique des lois commerciales
Politique industrielle et scientifique
(613) 952-0738

Document d'information : Consultations sur la révision de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*

L'an dernier, le Parlement a examiné et approuvé le projet de loi C-12, soit la première étape de l'adoption de modifications à la *Loi canadienne sur les sociétés par actions* (LCSA). Cette loi oblige le ministre de l'Industrie à présenter au Parlement, au plus tard en juin 1997, un rapport faisant état de recommandations sur de nouvelles modifications à apporter à la loi.

Cette deuxième étape de la réforme de la LCSA est déjà bien engagée. Les fonctionnaires d'Industrie Canada ont terminé les consultations préliminaires l'an dernier. Des gens d'affaires et leurs conseillers ont signalé neuf domaines généraux qui méritent d'être examinés dans le cadre de la deuxième étape de la réforme de la LCSA. Les dirigeants d'Industrie Canada procèdent actuellement à l'élaboration de documents de consultation qui analysent la politique actuelle de même que les principes de réforme. Ils soumettront des recommandations de politique visant à moderniser la LCSA dans chacun des domaines retenus. Il s'agit des domaines suivants :

- responsabilité des administrateurs;
- exigences relatives au lieu de résidence;
- communications relatives aux actionnaires et sollicitation de procurations;
- transformations en société fermée;
- conventions unanimes des actionnaires;
- aide financière aux actionnaires, administrateurs et dirigeants;
- transactions d'initiés;
- offres d'achat visant à l'acquisition;
- divers amendements de nature technique.

Les fonctionnaires d'Industrie Canada procéderont à des consultations auprès des instances juridiques et comptables et auprès du milieu des affaires au sujet de ces documents. Afin de poursuivre et de parachever cette initiative, et de faciliter l'adoption de modifications à la LCSA dans le cadre de cette deuxième étape, le Comité sénatorial des banques et du commerce tiendra cet automne des audiences invitant des gens d'affaires et des investisseurs expérimentés à donner leur opinion sur un certain nombre de considérations stratégiques plus générales dans ces domaines de politique. Ces consultations parallèles porteront sur plusieurs questions relatives à chacun des secteurs politiques suivants :

Exigences relatives au lieu de résidence des administrateurs sous le régime de la LCSA

- En vertu d'une disposition de la LCSA, adoptée en 1975, le conseil d'administration doit se composer en majorité de résidents canadiens. Cette disposition a été adoptée principalement afin de promouvoir la participation canadienne au processus décisionnel des sociétés exploitées au Canada. Cette politique est-elle toujours valide aujourd'hui, compte tenu de l'ALENA, du GATT et de la mondialisation des marchés?
- Dans la négative, est-il nécessaire de maintenir la présence de quelques administrateurs résidents, ou au moins d'un administrateur résident, afin d'assurer la responsabilisation des entreprises?

Mondialisation des marchés et changements advenus au sein de l'économie canadienne: exigences relatives au lieu de résidence des administrateurs, conventions unanimes des actionnaires et transformations en société fermée

- Les sociétés mères de certaines filiales canadiennes semblent vouloir rationaliser leurs opérations. Elles pourraient procéder par voie de réduction ou d'élimination du conseil d'administration de la filiale canadienne. L'abrogation des exigences relatives au lieu de résidence des administrateurs pourrait faciliter une telle démarche puisque le conseil de la société mère pourrait alors siéger à titre de conseil de la filiale. Quelle incidence une telle modification pourrait-elle avoir sur la participation canadienne?
- On pourrait aussi apporter aux dispositions de la LCSA relatives aux conventions unanimes des actionnaires des modifications permettant l'élimination de tout le conseil. Serait-il opportun d'apporter de telles modifications dans le contexte des filiales canadiennes?
- En outre, certaines sociétés mères de filiales canadiennes veulent racheter la participation minoritaire canadienne. Les dispositions actuelles de la LCSA n'établissent pas clairement les règles applicables à de telles transformations en société fermée. Y aurait-il lieu de modifier la LCSA afin de clarifier les règles de base de façon à faciliter les transformations en société fermée tout en protégeant les actionnaires minoritaires?

Petites entreprises régies par la LCSA et conventions unanimes des actionnaires

- Le régime de la LCSA s'applique de façon pratiquement identique aux plus grandes comme aux plus petites sociétés par actions. Les petites et moyennes entreprises peuvent toutefois se dégager quelque peu des contraintes rigides de la LCSA en ayant recours à des conventions unanimes des actionnaires. Les dispositions de la LCSA relatives aux conventions unanimes des actionnaires devraient-elles être clarifiées et élargies?
- Dans l'affirmative, devrait-on permettre aux sociétés fermées régies par la LCSA d'éliminer le conseil d'administration et d'en transférer tous les pouvoirs et toutes les responsabilités aux actionnaires? Quelles sont les règles de la LCSA que les actionnaires pourraient ou ne pourraient pas écarter au moyen d'une convention unanime des actionnaires?

Structures des conseils d'administration et des comités

- En 1993, la Bourse de Toronto a institué un comité chargé de procéder à une étude approfondie de l'administration des sociétés au Canada. Le rapport que ce comité a produit, en décembre 1994, proposait un ensemble de lignes directrices centrées sur la restructuration des conseils d'administration au Canada et qui recommandaient que les sociétés publiques dévoilent leur

système d'administration. La Bourse de Toronto a mis en oeuvre cette approche de divulgation souple en exigeant que les sociétés canadiennes dont les actions étaient inscrites chez elle dévoilent leur système d'administration dans leurs rapports annuels ou dans leurs circulaires d'information. Des recommandations du comité se dégagent implicitement une constatation exprimée explicitement dans les commentaires reçus quant à l'inopportunité d'adopter une approche législative « unitaire ». La deuxième étape de la révision de la LCSA ne propose aucune règle dans ces domaines. Est-ce la solution appropriée?

- Y aurait-il plutôt lieu de modifier la LCSA de façon à prévoir des dispositions portant sur l'indépendance des membres du conseil, les comités du conseil et la séparation des rôles de directeur général et de président du conseil d'administration?

Responsabilité des administrateurs

- En matière de responsabilité des administrateurs, il faut maintenir un équilibre entre la nécessité de prendre des risques et la responsabilité en tant que telle. L'imposition de responsabilités excessives ou impraticables peut inciter des administrateurs hautement qualifiés à donner leur démission et des personnes extraordinaires à refuser de faire partie de conseils d'administration. Par ailleurs, il faut assurer une responsabilisation adéquate des sociétés. Les règles actuelles parviennent-elles à préserver cet équilibre et sont-elles suffisamment claires? Les dispositions actuelles sur les mécanismes de défense, l'indemnisation et l'assurance s'avèrent-elles adéquates?
- Compte tenu des importantes poursuites qui sont intentées contre des administrateurs, notamment par voie de recours collectif, la LCSA devrait-elle établir un plafond à l'égard de la responsabilité des administrateurs? Un tel plafond ne pourrait-il pas avoir pour effet de faire passer injustement le risque des administrateurs et de leurs assureurs vers les parties lésées, comme les investisseurs? Un tel plafond aurait-il pour effet d'empiéter déraisonnablement sur l'application d'autres régimes d'origine législative?

Communications relatives aux actionnaires

- La LCSA limite les communications entre les actionnaires et les communications entre les sociétés émettrices et le grand nombre d'actionnaires véritables. Par suite des modifications apportées aux règles de la SEC, devrait-on assouplir les règles de sollicitation de procurations dissidentes afin de permettre une meilleure communication entre les actionnaires, tout particulièrement les investisseurs institutionnels?

- Devrait-on modifier la LCSA de façon à obliger les intermédiaires à fournir aux sociétés émettrices régies par la LCSA des listes d'actionnaires véritables et à permettre aux sociétés émettrices d'utiliser ces listes à toutes fins utiles, y compris la sollicitation de procurations?

Aide financière

- Les administrateurs des sociétés régies par la LCSA doivent avoir des motifs raisonnables de croire que la société est solvable et qu'elle peut satisfaire à un rigoureux critère de suffisance de l'actif avant d'approuver toute offre d'aide financière (notamment sous forme de prêt, de caution ou autre) à ses actionnaires, administrateurs et dirigeants, ou à tout acheteur d'actions de la société. Sinon, ils peuvent être tenus personnellement responsables. Cela est-il juste?
- On a soulevé nombre de problèmes au sujet de cette disposition relative à l'aide financière, en particulier au sujet du critère rigoureux et ambigu de la suffisance de l'actif. Pourrait-on résoudre ces problèmes en clarifiant cette disposition? Devrait-on plutôt l'abroger et lui substituer une obligation de divulgation plus large, ou une obligation générale d'agir dans le meilleur intérêt de la société par actions? L'élimination de cette exigence serait-elle équitable pour les actionnaires minoritaires et les créanciers?

Chevauchement des lois régissant les sociétés par actions et les valeurs mobilières

- La LCSA régit les transactions d'initiés et les offres d'achat visant à l'acquisition en ce qui a trait aux sociétés constituées sous son régime ayant fait appel au public (sociétés ouvertes). La plupart de ces sociétés sont assujetties aux règles relatives aux transactions d'initiés et aux offres d'achat visant à l'acquisition qui sont prévues dans les lois provinciales sur les valeurs mobilières. Les dispositions de la LCSA ajoutent-elles un élément supplémentaire en assurant un niveau minimum de protection de l'investisseur ou en réglementant les sociétés régies par la LCSA qui ne sont assujetties à aucune loi sur les valeurs mobilières? L'abrogation des exigences redondantes en matière de communication des transactions d'initiés pourrait-elle avoir pour effet de nuire à la protection des investisseurs?
- Les règles de la LCSA, tout particulièrement si elles sont mises à jour, pourraient-elles assurer le maintien d'un niveau minimum de réglementation et de protection des investisseurs à l'échelle du Canada pour ce qui est des entreprises commerciales de régime fédéral?

Résumé 7302.biq

ANNEXE 2

Le 21 août 1995

L'honorable Michael J.L. Kirby, sénateur
Président du Comité sénatorial permanent
des banques et du commerce
Sénat du Canada
Pièce 204 EV
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur,

Comme suite à notre rencontre du 14 juin 1995, je vous fais parvenir, sous ce pli, une copie du communiqué de presse et de la note documentaire connexe annonçant la publication des trois premiers documents de travail sur la *Loi sur les sociétés par actions* ainsi que des exemplaires de ces documents.

Comme vous pourrez le constater, la note documentaire présente un certain nombre de questions stratégiques générales concernant la phase II de la réforme de la *Loi sur les sociétés par actions*. J'espère qu'elles vous aideront à déterminer l'orientation des travaux de votre Comité; elles pourraient même être le sujet de vos audiences cet automne. Si le Comité décidait de se pencher sur ces questions, cela pourrait contribuer à faire avancer le dossier.

Vu le sondage qu'il prévoit faire et l'intérêt marqué qu'il porte à la réglementation touchant les valeurs mobilières, le Comité pourrait peut-être envisager, comme nous en avons discuté lors de notre rencontre, d'ajouter à ces thèmes généraux une question ou deux sur la réglementation nationale des valeurs mobilières. Si vous acceptez de le faire, je serais très intéressé à connaître les avis que vous entendrez et tout comme, j'en suis sûr, nos collègues, l'honorable Paul Martin, ministre des Finances, et l'honorable Marcel Massé, président du Conseil privé de la Reine. J'ai d'ailleurs pris la liberté de leur faire tenir copie de la présente lettre.

Je crois comprendre que l'Institut canadien des comptables agréés vous a approché pour vous suggérer que le Comité se penche sur la question de la responsabilité des vérificateurs. Je pense que cela serait effectivement utile compte tenu surtout que les fonctionnaires de mon ministère doivent s'occuper des neuf questions qui ont été soulevées par des intervenants l'année dernière.

Enfin, vous trouverez également ci-joint une liste de gens d'affaires et d'investisseurs importants que mes fonctionnaires ont établie pour vous aider à choisir les témoins que vous inviterez à vos audiences de l'automne. Vous remarquerez que la liste ne comprend pas d'avocats de droit corporatif; les fonctionnaires de mon ministère consulteront ces experts. Vous serez certainement d'accord avec moi sur l'importance de veiller, au moment de dresser la liste définitive des invités, à ce que les diverses régions sont représentées de même que les différents points de vue des intervenants sur les questions à l'étude.

Je vous remercie de cette rencontre du 14 juin dernier, qui a été des plus instructives et des plus utiles. Je suis impatient de suivre les délibérations du Comité et d'entendre ses conclusions et ses recommandations.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

John Manley

Pièces jointes

c.c. L'honorable Paul Martin, c.p., député
L'honorable Marcel Massé, c.p., député

ANNEXE 3

LA RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS EN VERTU DE CERTAINES LOIS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, le législateur tant fédéral que provincial tend à faire encourir aux administrateurs des responsabilités qui incombent normalement aux sociétés. Les administrateurs peuvent maintenant être tenus responsables, entre autres, d'infractions environnementales, du salaire des employés, des retenues à la source et des remises de la TPS et de la taxe de vente au détail.

Voici un bref aperçu des dispositions de certaines lois fédérales et provinciales en matière de responsabilité des administrateurs.

LOIS FÉDÉRALES

Parmi les lois fédérales qui font encourir une responsabilité personnelle aux administrateurs, mentionnons la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*⁽²¹⁹⁾, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*⁽²²⁰⁾, la *Loi sur les pêches*⁽²²¹⁾, la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*⁽²²²⁾, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*⁽²²³⁾, la *Loi sur la taxe d'accise*⁽²²⁴⁾, le *Code canadien du travail*⁽²²⁵⁾, la *Loi sur la concurrence*⁽²²⁶⁾, la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*⁽²²⁷⁾, la *Loi sur l'assurance-chômage*⁽²²⁸⁾, la *Loi de l'impôt*

(219) L.R.C. 1985, chap. A-16, modifiée.

(220) L.R.C. 1985, chap. 16 (4^e supplément), modifiée.

(221) L.R.C. 1985, chap. F-14, modifiée.

(222) L.R.C. 1985, chap. C-44, modifiée.

(223) L.R.C. 1985, chap. B-3, modifiée.

(224) L.R.C. 1985, chap. E-15, modifiée.

(225) L.R.C. 1985, chap. L-2, modifié.

(226) L.R.C. 1985, chap. C-34, modifiée.

(227) L.R.C. 1985, chap. C-8, modifiée.

(228) L.R.C. 1985, chap. U-1, modifiée.

sur le revenu⁽²²⁹⁾, la Loi sur les produits dangereux⁽²³⁰⁾, la Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses⁽²³¹⁾ et la Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses⁽²³²⁾.

A. Loi sur le contrôle de l'énergie atomique

Le paragraphe 20(2) tient responsables d'une infraction perpétrée par une société les dirigeants et les administrateurs qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé.

La loi prévoit, sur déclaration de culpabilité, une amende maximale de 5 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de deux ans par procédure sommaire et une amende maximale de 10 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de cinq ans par mise en accusation.

B. Loi canadienne sur la protection de l'environnement

L'article 122 tient responsables les administrateurs d'une société. En voici le libellé :

En cas de perpétration par une personne morale d'une infraction à la présente loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et encourent la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable.

La loi prévoit que commet une infraction, entre autres, celui qui :

- ne fournit pas à un inspecteur de l'aide ou des renseignements, lui fait une déclaration fausse ou trompeuse ou entrave son action (art. 111);
- omet de communiquer certains renseignements ou échantillons ou de procéder à certains essais (art. 112);
- contrevient aux règlements d'application de la loi et fabrique ou importe des substances en contravention d'une condition ou d'une interdiction prévue par la loi (art. 113).

Les articles 111 et 112 prévoient une amende maximale de 200 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de six mois. Quant à l'article 113, il prévoit, sur déclaration de

(229) L.R.C. 1985, chap. 1 (5^e supplément), modifiée.

(230) L.R.C. 1985, chap. H-3, modifiée.

(231) L.R.C. 1985, chap. 24 (3^e supplément), modifiée.

(232) L.C. 1992, chap. 34, modifiée.

culpabilité, une amende maximale de 300 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de six mois par procédure sommaire et une amende maximale de 1 million de dollars et(ou) un emprisonnement maximal de trois ans par mise en accusation.

La communication de renseignements, de résultats ou d'échantillons faux ou trompeurs entraîne, sur déclaration de culpabilité, une amende maximale de 300 000 \$ et(ou) emprisonnement maximal de six mois par procédure sommaire et une amende maximale de 1 million de dollars et(ou) un emprisonnement maximal de cinq ans par mise en accusation (art. 114).

Commet également une infraction aux termes de la loi celui (i) qui provoque, intentionnellement ou par imprudence grave, une catastrophe qui prive de la jouissance de l'environnement ou (ii) qui, par imprudence ou insouciance graves à l'endroit de la vie ou de la sécurité d'autrui, risque de causer la mort ou des blessures. Ces infractions comportent une amende sans limite et(ou) un emprisonnement maximal de cinq ans (art. 115).

La loi prévoit une défense de diligence raisonnable pour la plupart des infractions. Nul ne peut être déclaré coupable d'une infraction s'il est établi qu'il a exercé «toute la diligence convenable» pour l'empêcher (art. 125).

C. Loi sur les pêches

Aux termes de l'article 35, il est interdit «d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson». La loi interdit également de rejeter ou de laisser rejeter des substances délétères dans des eaux fréquentées par le poisson à moins d'y être autorisé par règlement (par. 36(3)).

Les peines prévues par la loi ont été alourdies au début des années 1990. En cas de procédure sommaire, la première infraction entraîne une amende maximale de 100 000 \$, les récidivistes étant passibles d'une amende maximale de 100 000 \$ et(ou) d'un emprisonnement maximal de six mois. En cas de mise en accusation, la première infraction est assortie d'une amende maximale de 500 000 \$, les récidivistes étant passibles d'une amende maximale de 500 000 \$ et(ou) d'un emprisonnement de deux ans (art. 78).

Comme la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les pêches* tient les administrateurs de sociétés responsables des infractions.

En cas de perpétration par une personne morale d'une infraction à la présente loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et encourrent, sur déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie.

La loi prévoit une défense de diligence raisonnable. Ne peuvent être déclarés coupables d'une infraction ceux qui ont pris toutes les mesures nécessaires pour l'empêcher ou qui croyaient raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, les innocenteraient (art. 78.6).

D. Loi canadienne sur les sociétés par actions

En vertu de cette loi, les administrateurs peuvent être tenus responsables :

- lorsqu'ils autorisent l'émission d'actions en contrepartie d'un apport autre qu'en numéraire et que la juste valeur de cet apport est inférieure à celle de l'apport en numéraire que la société aurait dû recevoir (par. 118(1));
- de certaines sommes versées (aide financière, rachats d'actions, dividendes, commissions, etc.) lorsque la société n'est pas solvable (par. 118(2));
- des dettes contractées envers les employés au titre, par exemple, des salaires et des indemnités de vacances (art. 119);
- à l'égard des transactions d'initiés irrégulières⁽²³³⁾ (art. 131);
- dans l'éventualité d'un recours en cas d'abus⁽²³⁴⁾ (art. 241).

Les administrateurs peuvent également être tenus responsables envers la société des manquements à leurs obligations fiduciaires et à leur devoir de diligence. Ils ont pour principale obligation fiduciaire de divulguer et(ou) d'éviter les situations de conflit d'intérêts. L'article 122 définit leurs obligations et leurs devoirs comme suit :

Les administrateurs et les dirigeants doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, agir :

- a) avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société;
- b) avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille.

(233) Il y a transaction d'initié irrégulière lorsque, à l'occasion d'opérations portant sur les valeurs mobilières d'une société, les administrateurs, entre autres initiés, utilisent à leur profit un renseignement confidentiel dont il est raisonnable de prévoir que, s'il était généralement connu, il provoquerait une modification sensible du prix des valeurs.

(234) Le recours en cas d'abus permet au plaignant de demander au tribunal de redresser par ordonnance la situation provoquée par une société qui abuse des droits des détenteurs de valeurs mobilières, créanciers, administrateurs ou dirigeants, ou porte atteinte à leurs intérêts ou n'en tient pas compte en raison soit du comportement de la société ou de la façon dont ses administrateurs exercent leurs pouvoirs.

Comme certaines des obligations dont les administrateurs peuvent être tenus responsables, telles les deux premières mentionnées ci-dessus, ne concernent que la société, celle-ci doit alors engager contre eux des poursuites. Cependant, la loi prévoit une action oblique qui permet aux actionnaires, entre autres, de poursuivre les administrateurs au nom de la société à l'égard des obligations que ceux-ci peuvent avoir envers la société (art. 239 et 240)⁽²³⁵⁾.

Les administrateurs peuvent être tenus responsables envers des personnes autres que la société, par exemple, envers les employés pour les salaires ou, dans le cas d'une transaction d'initiés, envers les personnes qu'elle lèse directement et envers la société pour les avantages qu'ils en tirent. Leur responsabilité dans l'éventualité d'un recours en cas d'abus n'est pas strictement définie, mais elle pourrait inclure une responsabilité envers les actionnaires, les autres administrateurs, les dirigeants, les mandataires, les créanciers et autres⁽²³⁶⁾.

Certaines des dispositions relatives à la responsabilité des administrateurs sont assujetties à des conditions et à des limites. Aux termes de l'article 119, les administrateurs sont solidairement responsables envers les employés de la société des dettes liées aux services que ceux-ci exécutent pour le compte de cette dernière jusqu'à concurrence de six mois de salaire. Cependant, leur responsabilité n'est engagée que dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- l'exécution n'a pu satisfaire au montant accordé par jugement, à la suite d'une action en recouvrement de la créance intentée contre la société dans les six mois de l'échéance;
- l'existence de la créance est établie dans les six mois du début des procédures de liquidation ou de dissolution;
- l'existence de la créance est établie dans les six mois d'une cession de biens ou d'une ordonnance de mise sous séquestre frappant la société.

En outre, la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires n'est engagée que si l'action en recouvrement est intentée durant leur mandat ou dans les deux ans suivant la fin de leur mandat.

Aux termes du paragraphe 123(4), l'administrateur n'est pas responsable des émissions d'actions ou des paiements irréguliers (art. 118), des salaires impayés (art. 119) ou des manquements à leurs obligations fiduciaires et à leur devoir de diligence (art. 122) lorsqu'il s'est appuyé de bonne foi sur :

(235) Industrie Canada, *Loi canadienne sur les sociétés par actions, Document de discussion, La responsabilité des administrateurs*, novembre 1995, p. 5.

(236) *Ibid.*, p. 5.

(i) des états financiers de la société reflétant équitablement sa situation, d'après l'un de ses dirigeants ou d'après le rapport écrit du vérificateur;

ii) les rapports des personnes dont la profession permet d'accorder foi à leurs déclarations, notamment les avocats, comptables, ingénieurs ou estimateurs.

E. Loi sur la faillite et l'insolvabilité

C'est surtout l'article 204 de cette loi qui traite de la responsabilité des administrateurs. En voici le texte :

En cas de perpétration par une personne morale d'une infraction à la présente loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et encourent, sur déclaration de culpabilité, la peine prévue, que la personne morale ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable.

Voici quelques-uns des infractions prévues :

- disposer d'une façon frauduleuse des biens;
- après la faillite, ou dans les douze mois qui la précèdent, obtenir un crédit ou un bien au moyen de fausses représentations;
- après la faillite, ou dans les douze mois qui la précèdent, cacher ou transporter frauduleusement des biens (art. 198).

Ces infractions entraînent, sur déclaration de culpabilité, une amende maximale de 5 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal d'un an par procédure sommaire et une amende maximale de 10 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de trois ans par mise en accusation.

En outre, la loi tient les administrateurs strictement responsables des dividendes payés ou des actions rachetées par une société en faillite dans les douze mois qui précèdent la faillite. Lorsque des dividendes sont payés ou des actions rachetées dans les douze mois qui précèdent la faillite, il incombe aux administrateurs de prouver que la société était solvable au moment des transactions (art. 101).

Le projet de loi C-5, *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*⁽²³⁷⁾, déposé à la Chambre des communes en mars 1996, protège dans une certaine mesure les administrateurs contre la responsabilité personnelle que leur font encourir les lois à l'égard des obligations d'une société. Aux termes du C-5, une proposition de réorganisation peut inclure des dispositions relatives aux obligations dont les administrateurs peuvent être responsables en droit. Les obligations relatives aux droits contractuels des créanciers (comme les garanties personnelles) ou dont les administrateurs seraient responsables par suite de présumées déclarations trompeuses ou de comportements répréhensibles ou abusifs ne pourraient pas être visées par une proposition.

En outre, le C-5 accorde aux administrateurs une défense lorsqu'ils sont responsables des dividendes versés ou des actions rachetées par une société insolvable aux termes de l'article 101. Ils pourront affirmer qu'ils avaient tout lieu de croire que la société n'était pas insolvable. Pour les aider à cet égard, la loi leur permet de s'appuyer de bonne foi sur les rapports ou les états financiers que leur remettent les vérificateurs et les dirigeants de la société et sur les renseignements que leur communiquent les conseillers professionnels.

F. Loi sur la taxe d'accise (taxe sur les produits et services)

Aux termes de l'article 323 de la loi, les administrateurs d'une société qui est tenue de verser la taxe sur les produits et services (TPS) au gouvernement fédéral sont solidairement tenus, avec la société, de payer cette taxe ainsi que les intérêts et pénalités y afférents. Cependant, l'administrateur n'encourt de responsabilité que si :

- un certificat précisant la somme pour laquelle la société est responsable a été enregistré à la Cour fédérale et il y a eu défaut d'exécution totale ou partielle à l'égard de cette somme;
- la société a entrepris des procédures de liquidation ou de dissolution ou a fait l'objet d'une dissolution et une réclamation de la somme exigible a été établie dans les délais prévus;
- la société a fait une cession ou une ordonnance de séquestre a été rendue contre elle en application de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.

En outre, l'administrateur n'encourt pas de responsabilité s'il a agi avec autant de soin, de diligence et de compétence pour prévenir le non-versement de la taxe que ne l'aurait fait une personne raisonnablement prudente dans les mêmes circonstances.

L'administrateur qui encourt une responsabilité aux termes de l'article 323 ne peut faire l'objet d'une cotisation plus de deux ans après qu'il a cessé pour la dernière fois d'être administrateur de la société.

G. Code canadien du travail

(237) Le projet de loi C-109, version antérieure du projet de loi C-5, a été déposé à la Chambre des communes en novembre 1995. Il est mort au Feuilleton à la prorogation du Parlement. Le C-5 est à peu près identique au C-109.

Aux termes de l'article 251.18, les administrateurs d'une société sont, jusqu'à concurrence d'une somme équivalant à six mois de salaire, solidairement responsables du salaire des employés dans la mesure où la créance a pris naissance au cours de leur mandat et à la condition que le recouvrement de la créance auprès de la société soit impossible ou peu probable.

La Partie II du Code canadien du travail régit les normes de santé et de sécurité à l'égard des employés sous réglementation fédérale. Quiconque viole les dispositions en matière de santé et de sécurité est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et assortie d'une amende de 15 000 \$.

En vertu de la Partie II, les administrateurs, les dirigeants ou les mandataires d'une société qui ont ordonné ou autorisé une infraction ou qui y ont consenti ou participé encourrent la peine prévue. (par. 149(2)).

H. *Loi sur la concurrence*

Aux termes de l'article 65, commet une infraction quiconque ne permet pas à une personne d'exécuter un mandat l'autorisant à perquisitionner les locaux visés au mandat et à examiner, copier ou saisir des documents. Commet également une infraction quiconque omet de fournir des renseignements ou modifie ou détruit des documents. Les administrateurs d'une société peuvent encourir une responsabilité lorsqu'ils ont ordonné ou autorisé ces infractions ou qu'ils y ont consenti ou participé (par. 65(4)).

I. *Loi sur le Régime de pensions du Canada*

La loi oblige les employeurs à retenir les cotisations sur le salaire des employés et à les remettre au receveur général. Lorsqu'une société omet de retenir ou de remettre les cotisations, ceux qui en étaient les administrateurs au moment de l'omission sont solidairement tenus de payer les cotisations ainsi que les intérêts et les pénalités associés à cette omission (par. 21.1).

J. *Loi sur l'assurance-chômage*

Comme la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*, la *Loi sur l'assurance-chômage* tient les administrateurs responsables lorsqu'une société omet de retenir les primes d'assurance-chômage sur le salaire des employés ou de les verser. Le paragraphe 54(1) se lit comme suit :

Dans les cas où un employeur qui est une personne morale omet de verser ou de déduire un montant de la manière et au moment prévus au paragraphe 53(1), les administrateurs de la personne morale au moment de l'omission et la personne morale sont

solidairement responsables de payer à Sa Majesté ce montant ainsi que les intérêts et les pénalités qui s'y rapportent.

K. Loi de l'impôt sur le revenu

Les administrateurs de sociétés encourent une responsabilité civile aux termes des paragraphes 159(3) et 227.1(1) et une responsabilité pénale aux termes de l'article 242.

Voici le texte du paragraphe 159(3) :

Le responsable qui, en cette qualité, répartit entre plusieurs personnes ou attribue à une seule des biens sous sa garde sans le certificat prévu au paragraphe (2) à l'égard des montants visés à ce paragraphe est personnellement redevable de ces montants, jusqu'à concurrence de la valeur des biens répartis ou attribués; le ministre peut alors établir une cotisation à l'égard du responsable de la façon prévue à l'article 152, et cette cotisation a le même effet qu'une cotisation établie en vertu de cet article.

L'administrateur pourrait encourir une responsabilité personnelle aux termes du paragraphe 159(3) s'il agit comme cessionnaire, liquidateur, séquestre, séquestre gérant, administrateur, exécuteur testamentaire ou une autre personne semblable, chargé de gérer, liquider ou garder quelque bien, entreprise ou succession d'une autre personne.

Aux termes du paragraphe 227.1(1), lorsqu'une société omet de déduire, de retenir ou de remettre des impôts, les administrateurs de la société sont solidairement responsables du paiement de la somme exigible, y compris les intérêts et les pénalités s'y rapportant. Cependant, l'administrateur n'encourt de responsabilité aux termes de ce paragraphe que dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- un certificat précisant la somme pour laquelle la société est responsable selon le paragraphe 227.1(1) a été enregistré à la Cour fédérale du Canada et il y a eu défaut d'exécution totale ou partielle à l'égard de cette somme;
- la société a engagé des procédures de liquidation ou de dissolution ou a fait l'objet d'une dissolution et l'existence de la créance à l'égard de laquelle elle encourt la responsabilité a été établie dans les six mois suivant le premier en date du jour où les procédures ont été engagées et du jour de la dissolution;
- une ordonnance de séquestre a été rendue contre la société et l'existence de la créance à l'égard de laquelle elle encourt la responsabilité en vertu du paragraphe 227.1(1) a été établie dans les six mois suivant la date où les procédures ont été engagées (par. 227.1(2)).

L'action ou les procédures visant le recouvrement d'une somme payable par l'administrateur d'une société en vertu du paragraphe ne peuvent être engagées plus de deux ans après le jour où l'administrateur cesse pour la dernière fois d'être un administrateur de la société (par. 227.1(4)).

L'article 227.1 prévoit une défense de diligence raisonnable. Un administrateur n'est pas responsable aux termes du paragraphe 227.1(1) «lorsqu'il a agi avec le degré de soin, de diligence et d'habileté pour prévenir le manquement qu'une personne raisonnablement prudente aurait exercé dans des circonstances comparables» (par. 227.1(3))⁽²³⁸⁾.

L'article 242 de la Loi de l'impôt sur le revenu fait encourir une responsabilité pénale aux administrateurs de sociétés. Il dispose que, en cas de perpétration par une société d'une infraction à la loi, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé encourrent la peine prévue.

L. Loi sur les produits dangereux

Cette loi traite de la vente, de l'importation et de la publicité des produits interdits, réglementés et contrôlés. Elle interdit la vente et l'importation de certains produits ou en restreint la vente aux termes de ses règlements d'application. Les produits contrôlés destinés à être utilisés en milieu de travail au Canada doivent répondre aux exigences de la loi en matière d'information et d'étiquetage.

Quiconque contrevient ou omet de se conformer à la loi ou à ses règlements d'application commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité, une amende maximale de 100 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de six mois par procédure sommaire et une amende maximale de 1 million de dollars et(ou) un emprisonnement maximal de deux ans par mise en accusation. En cas de perpétration par une société d'une infraction, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et encourrent la peine prévue, que la société ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable (art. 28).

M. Loi sur le contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses

Commets une infraction à cette loi quiconque omet de communiquer les renseignements voulus lorsqu'il demande une dérogation ou de fournir les renseignements que lui demande un agent de contrôle. Il encourt, sur déclaration de culpabilité, une amende maximale de 100 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de six mois par procédure sommaire et une amende de 1 million de dollars et(ou) un emprisonnement maximal de deux ans par mise en accusation. En cas de perpétration par une société d'une infraction, ceux de ses dirigeants, administrateurs ou mandataires qui l'ont ordonnée ou autorisée, ou qui y ont consenti ou participé, sont considérés comme des coauteurs de l'infraction et encourrent la peine prévue, que la société ait été ou non poursuivie ou déclarée coupable (art. 49).

(238) On retrouve les dispositions de l'article 227.1 en matière de diligence raisonnable et de responsabilité des administrateurs dans la *Loi sur le Régime de pensions du Canada* et la *Loi sur l'assurance-chômage*.

N. *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*

Commet une infraction à cette loi quiconque transporte, manutentionne ou offre de transporter des marchandises dangereuses sans se conformer aux exigences de la loi et de ses règlements d'application en matière d'emballage ou de sécurité.

Suivant l'infraction, un administrateur ou un dirigeant peut encourir une amende ou une peine d'emprisonnement que la société ait été ou non poursuivie (art. 39). Cependant, il n'est pas tenu responsable s'il est établi qu'il a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la loi et pour empêcher l'infraction (art. 40).

LOIS PROVINCIALES

Beaucoup de lois provinciales font encourir une responsabilité aux administrateurs, dont les lois sur :

- l'environnement;
- la fiscalité;
- la santé et la sécurité au travail;
- la responsabilité relative aux salaires;
- les sociétés.

A. Lois sur l'environnement

Après la responsabilité relative aux salaires et aux impôts, c'est la responsabilité relative aux infractions environnementales qui préoccupe le plus les administrateurs. En effet, bon nombre des lois fédérales et provinciales sur l'environnement les tiennent responsables des faits et gestes de leur société.

1. *Ontario*

Aux termes de la *Loi sur la protection de l'environnement*⁽²³⁹⁾, les administrateurs et les dirigeants sont tenus personnellement responsables des actions de leur société qui ont pour effet de dégrader l'environnement. En voici l'article 194 :

(1) L'administrateur ou le dirigeant d'une personne morale qui exerce une activité qui pourrait entraîner le rejet d'un contaminant dans l'environnement naturel, contrairement à la présente loi ou aux règlements, a le devoir d'exercer toute la

(239) L.R.O 1990, chap. E.19.

prudence raisonnable afin d'empêcher la personne morale de causer ou de permettre ce rejet illégal.

(2) Quiconque a un devoir aux termes du paragraphe (1) et omet de s'en acquitter est coupable d'une infraction.

(3) L'administrateur ou le dirigeant d'une personne morale peut être déclaré coupable aux termes du présent article, même si la personne morale n'a pas été poursuivie ou déclarée coupable.

La loi prévoit des amendes, des peines d'emprisonnement et des ordonnances de remise en état.

La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*⁽²⁴⁰⁾ contient une disposition semblable à l'article 194 de la *Loi sur la protection de l'environnement*.

2. Alberta

L'*Environmental Protection and Enhancement Act*⁽²⁴¹⁾ prévoit que les dirigeants, les administrateurs ou les mandataires d'une société qui ont ordonné ou autorisé une infraction à la loi ou qui y ont consenti ou participé sont coupables et encourent les peines prévues.

La loi prévoit une amende maximale de 100 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de deux ans. Les sociétés encourent une amende maximale de 1 million de dollars.

Aux termes de la loi, nul n'est coupable d'une infraction s'il établit que, compte tenu des probabilités, il a pris toutes les mesures nécessaires pour l'empêcher.

3. Québec

La *Loi sur la qualité de l'environnement*⁽²⁴²⁾ prévoit qu'un administrateur ou un dirigeant qui amène sa société par un ordre, une autorisation, un conseil ou un encouragement à refuser ou à négliger de se conformer à une ordonnance ou à émettre, à déposer, à dégager ou à rejeter un contaminant dans l'environnement, contrairement à la loi ou à ses règlements commet une infraction et est passible d'une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 20 000 \$ dans le cas d'une première infraction et d'une amende d'au moins 4 000 \$ et d'au plus 40 000 \$ dans le cas d'une récidive ou d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'un an (al. 106.1a)).

(240) L.R.O. 1990, chap. O.40, art. 116.

(241) Statutes of Alberta 1992, chap. E-13.3, art. 218.

(242) L.R.Q. 1977, chap. Q-2.

4. Nouvelle-Écosse

L'*Environment Act*⁽²⁴³⁾ tient responsables les administrateurs de sociétés qui ordonnent ou autorisent une infraction à la loi ou y consentent ou y participent. La loi prévoit une défense de diligence raisonnable (art. 160).

La loi prévoit des peines assez lourdes, à savoir une amende maximale de 500 000 \$ ou de 1 million de dollars suivant l'infraction.

B. Lois sur la fiscalité

En général, les lois fiscales provinciales prévoient des amendes et des pénalités semblables à celles que prévoient les lois fiscales fédérales.

2. Ontario

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁽²⁴⁴⁾ de l'Ontario, les administrateurs sont responsables des impôts que les sociétés doivent retenir sur les salaires et verser. Leur responsabilité n'est pas engagée, toutefois, lorsqu'il ont agi, pour prévenir l'omission, avec le degré de soin, de diligence et d'habileté qu'une personne raisonnablement prudente aurait exercé dans des circonstances comparables (par. 38(3)).

2. Québec

La *Loi du ministère du Revenu*⁽²⁴⁵⁾ prévoit que, lorsqu'une société a omis de remettre, déduire, retenir ou percevoir un montant prévu par la loi, ses administrateurs sont solidairement débiteurs de ce montant ainsi que des intérêts et pénalités s'y rapportant. Cependant, ils ne sont pas tenus responsables lorsqu'ils ont agi avec un degré de soin, de diligence et d'habileté raisonnable dans les circonstances (art. 24.0.2).

C. Lois sur la santé et la sécurité au travail

Ces lois ont pour but de garantir que le milieu de travail est sûr et sans danger.

1. Ontario

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail*⁽²⁴⁶⁾ prévoit que les administrateurs et les dirigeants d'une société doivent «faire preuve de toute l'attention raisonnable» pour que la

(243) Statutes of Nova Scotia, 1994-1995, chap. 1, art. 164.

(244) L.R.O. 1990, chap. I.2.

(245) L.R.Q. 1977, chap. M-31, art. 241.

(246) L.R.O. 1990, chap. O.1, art. 32.

société se conforme à la loi et aux règlements ainsi qu'aux ordonnances prises aux termes de la loi.

Quiconque enfreint ou néglige de respecter la loi et ses règlements d'application ou une ordonnance est coupable d'une infraction qui entraîne, sur déclaration de culpabilité, une amende maximale de 25 000 \$ et(ou) un emprisonnement maximal de 12 mois (par. 66(1)). Une société reconnue coupable d'une infraction est passible d'une amende maximale de 500 000 \$ (par. 66(2)).

2. Québec

Aux termes de la Loi sur la santé et la sécurité au travail⁽²⁴⁷⁾ les administrateurs qui prescrivent ou autorisent une action ou une omission qui constitue une infraction de la part de leur société ou qui consentent à l'infraction sont réputés y participer.

3. Nouveau-Brunswick

Lorsqu'une société a été déclarée coupable d'une infraction, la *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*⁽²⁴⁸⁾ tient responsables les administrateurs qui, en connaissance de cause, l'ont ordonnée ou autorisée ou y ont consenti, acquiescé ou participé. La loi prévoit à la fois des amendes et des peines d'emprisonnement.

4. Manitoba

La *Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail*⁽²⁴⁹⁾ prévoit que, lorsqu'une société commet une infraction, ceux de ses dirigeants et administrateurs qui l'ont ordonnée ou autorisée ou qui y ont consenti ou participé sont coupables d'une infraction. Elle prévoit à la fois des amendes et des peines d'emprisonnement. Une première infraction comporte une amende maximale de 15 000 \$ et les récidives une amende maximale de 30 000 \$ (art. 55).

D. Lois sur la responsabilité relative aux salaires

Les administrateurs peuvent être tenus responsables des salaires et des indemnités de vacances qui sont dus aux employés conformément aux statuts et règlements de la société ou à la législation sur les normes d'emploi. Ces obligations peuvent être considérables suivant le genre d'entreprise.

1. Ontario

(247) L.R.Q. 1977, chap. S-2.1, art. 241.

(248) L.N.-B. 1983, chap. O-0.2, art. 49, modifié.

(249) L.R.M. 1987, chap. W210, art. 56.

La *Loi sur les sociétés par actions* prévoit ce qui suit :

Les administrateurs d'une société sont solidairement responsables envers les employés de la société, jusqu'à concurrence de six mois de salaire, des dettes qui résultent de l'exécution par ceux-ci de services pour le compte de la société et qui deviennent exigibles durant leur mandat, ainsi que des indemnités de vacances accumulées durant leur mandat pour une période maximale de douze mois aux termes de la *Loi sur les normes d'emploi* et des règlements pris en application de cette loi ou aux termes d'une convention collective conclue par la société⁽²⁵⁰⁾.

L'administrateur n'est tenu responsable des salaires que si :

- une action est intentée contre lui au cours de son mandat ou dans les six mois suivant la fin de son mandat;
- l'action est intentée contre lui dans les six mois après que les dettes sont devenues exigibles et que, selon le cas :
 - (i) cette action est intentée à la fois contre l'administrateur et la société, et la saisie-exécution pratiquée contre la société ne peut satisfaire au montant accordé par le jugement,
 - (ii) avant ou après l'institution de l'action, la société fait l'objet d'une liquidation ou d'une ordonnance de mise en liquidation ou a fait une cession autorisée de ses biens, ou une ordonnance de séquestre est rendue contre elle, et l'existence des dettes est dans chacun de ces cas prouvée⁽²⁵¹⁾.

2. Alberta

Le *Business Corporations Act* prévoit que les administrateurs sont solidairement responsables envers chaque employé des dettes liées aux services qu'il a rendus à la société pendant qu'ils en étaient les administrateurs jusqu'à concurrence de six mois de salaire⁽²⁵²⁾. Ils ne sont pas tenus responsables des salaires s'ils ont des motifs raisonnables de croire que la société peut payer ses dettes à mesure qu'elles deviennent exigibles; ou si les dettes sont payables au titre de services rendus à la société pendant qu'elle était sous le contrôle d'un séquestre ou d'un liquidateur⁽²⁵³⁾.

(250) L.R.O. 1990, chap. B.16, par. 131(1).

(251) *Ibid.*, par. 131(2).

(252) Statutes of Alberta 1981, chap. B-15, par. 114(1).

(253) *Ibid.*, par. 114(2).

En outre, leur responsabilité n'est engagée que dans l'un ou l'autre des cas suivants :

- l'exécution n'a pu satisfaire au montant accordé par jugement, à la suite d'une action en recouvrement de la créance intentée contre la société dans les six mois de l'échéance;
- l'existence de la créance est établie dans les six mois du début des procédures de liquidation ou de dissolution;
- l'existence de la créance est établie dans les six mois du début des procédures engagées aux termes de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*⁽²⁵⁴⁾.

3. Manitoba

La *Loi sur les corporations* prévoit que les administrateurs sont solidairement responsables envers les employés des dettes liées aux services qu'ils ont rendus à la société pendant qu'ils en étaient les administrateurs jusqu'à concurrence de six mois de salaire⁽²⁵⁵⁾. Les conditions applicables à la responsabilité des administrateurs sont à peu près identiques à celles de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

4. Québec

La *Loi sur les compagnies* prévoit que les administrateurs d'une société sont solidairement responsables envers ses employés, jusqu'à concurrence de six mois de salaire, pour services rendus à la société pendant leur administration respective. Cependant, leur responsabilité n'est engagée que la société est poursuivie dans l'année du jour où la dette est devenue exigible et le bref d'exécution est rapporté insatisfait en totalité ou en partie; ou si la compagnie, pendant cette période, fait l'objet d'une ordonnance de mise en liquidation ou devient faillie et une réclamation de cette dette est déposée⁽²⁵⁶⁾.

5. Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, ce n'est pas la loi sur les sociétés, mais la législation sur les conditions d'emploi qui régit la responsabilité des administrateurs à l'égard des salaires.

L'*Employment Standards Act* prévoit ce qui suit :

(254) *Ibid.*, par. 114(3).

(255) L.R.M. 1987, chap. C255, par. 114(1).

(256) L.R.Q. 1977, chap. C-38, art. 96.

19. (1) La personne qui était administrateur ou dirigeant d'une société à un moment où les salaires des employés de la société auraient dû être payés est personnellement responsable des salaires impayés jusqu'à concurrence de 2 mois de salaire pour chaque employé touché et la présente loi permet de recouvrer de cette personne les salaires impayés.

La responsabilité ne s'étend pas aux indemnités de départ dans les cas où la société est sous séquestre ou en faillite⁽²⁵⁷⁾.

La loi prévoit que les administrateurs et les dirigeants d'une société qui ont ordonné ou autorisé une infraction ou qui y ont consenti ou participé sont responsables de l'infraction⁽²⁵⁸⁾.

E. Lois sur les sociétés

1. Ontario

Aux termes de la *Loi sur les sociétés par actions*, les administrateurs peuvent être tenus responsables, entre autres :

- lorsqu'ils autorisent l'émission d'actions en contrepartie d'un apport autre qu'en monnaie et que la juste valeur de cet apport est inférieure à l'équivalent en monnaie qu'elle aurait dû recevoir (par. 130(1));
- à l'égard de certaines sommes que verse une société, par exemple, une aide financière, des rachats d'actions, des dividendes ou des commissions, alors qu'elle n'est pas solvable (par. 130(2));
- à l'égard d'une indemnité versée contrairement à la loi.

La loi prévoit que les administrateurs sont conjointement tenus de restituer à la société les sommes versées et la valeur des biens cédés.

2. Alberta

Le *Business Corporations Act* prévoit que les administrateurs d'une société qui, par vote ou acquiescement, approuvent l'adoption d'une résolution autorisant l'émission d'actions en contrepartie d'un apport autre qu'en argent comptant sont conjointement et

(257) S.B.C. 1980, chap. 10, art. 19, modifié.

(258) *Ibid.*, par. 103(6).

solidairement tenus de garantir à la société la différence entre la juste valeur de cet apport et celle de l'apport en argent comptant qu'elle aurait dû recevoir à la date de la résolution. Ils peuvent également être tenus responsables d'un achat, d'un rachat ou d'une acquisition d'actions, d'une commission sur la vente des actions, d'un paiement à des actionnaires, d'une aide financière et du paiement d'un dividende en violation de la loi (art. 113).

La loi prévoit que les administrateurs sont conjointement tenus de restituer à la société les sommes versées et la valeur des biens cédés.

3. *Nouveau-Brunswick*

La *Loi sur les corporations commerciales* contient des dispositions à peu près identiques à celles de la *Loi sur les sociétés par actions* de l'Ontario. Elle prévoit que les administrateurs d'une société qui autorisent l'émission d'actions en contrepartie d'un apport autre qu'en argent comptant sont conjointement et solidairement tenus de garantir à la société la différence entre la juste valeur de cet apport et celle de l'apport en argent comptant que la société aurait dû recevoir à la date de la résolution. Ils peuvent également être tenus responsables d'un achat, d'un rachat ou d'une acquisition d'actions, d'une commission ou d'un dividende, d'une aide financière contraire à la loi ou d'un paiement à des actionnaires en violation de la loi⁽²⁵⁹⁾.

La loi prévoit que les administrateurs sont conjointement et solidairement tenus de restituer à la société les sommes versées et la valeur des biens cédés.

4. *Colombie-Britannique*

Le *Company Act* prévoit que les administrateurs qui, par vote ou acquiescement, approuvent l'adoption d'une résolution autorisant, à l'encontre de la loi, un achat, un rachat ou une acquisition d'actions, une commission ou un escompte, le paiement d'un dividende alors que la société est insolvable ou le deviendrait, un prêt, une garantie ou une aide financière, le paiement d'une indemnité à un administrateur ou à un ancien administrateur sans l'approbation du tribunal ou la rémunération que la société a versée dans le cadre d'une activité qui lui est interdite, sont solidairement tenus d'indemniser la société de la perte encourue⁽²⁶⁰⁾.

(259) L.N.-B. 1981, chap. B-9.1, art. 76, modifiée.

(260) R.S.B.C. 1979, chap. 69, art. 151.

ANNEXE 4

LES PRINCIPALES CAISSES DE RETRAITE ET SOCIÉTÉS DE FONDS MUTUELS CANADIENNES

1. Caisses de retraite (décembre 1995)	Actif en milliards de dollars
Caisse de dépôt et placement	51,2
Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario	40,3
OMERS	24,0
Province of B.C.	23,3
Alberta Public Funds	10,7
Hospitals of Ontario	9,7
Commission des pensions de l'Ontario	8,5
Caisse de retraite du CN	8,3
Caisse de retraite de Bell Canada et Northern Telecom (BIMCOR)	7,7
Caisse de retraite d'Ontario Hydro	7,8
Commission des accidents du travail de l'Ontario	7,5
Hydro-Québec	6,0
SEEFPO	5,8

Source : Association canadienne des gestionnaires de fonds de retraite

2. Sociétés de fonds mutuels (mars 1996)	en milliers de dollars
Investors Group	21 196 653
Trimark Investment Management Inc.	15 790 944
Royal Mutual Funds Inc.	14 561 981
AGF Management Limited	12 835 112
Templeton Management Limited	8 569 110
TD Asset Management	7 468 072
CIBC Securities Inc.	7 298 613
Fidelity Investments Canada Limited	7 031 124
Altamira Investment Services Inc.	6 767 559
Bank of Montreal Investment Management	5 441 837
C.I. Mutual Funds	5 165 829
MD Management Limited	5 131 549
CT Fund Services Inc.	4 876 342
Spectrum United Mutual Funds Inc.	4 325 493

Source : Institut des fonds d'investissement du Canada

ANNEXE 5

N ^o	FASCICULE	DATE ET ENDROIT	TÉMOINS
1		Calgary 13 février 1996	<p>Du ministère d'Industrie Canada : David Tobin, directeur général, Direction générale de la régie d'entreprise; Mary Walsh, directrice de la LCSA et directrice générale, Direction générale des corporations; et Brian Dillon, chef de projet principal intérimaire (réforme de la LCSA), Direction de la politique des lois commerciales.</p> <p>De l'Institut canadien des comptables agréés : Michael H. Rayner; William H. Broadhurst, président, groupe de travail de l'ICCA sur la responsabilité professionnelle; et L'honorable Williard Z. Estey, C.C., c.r., avocat.</p> <p>J.P. Bryan, président-directeur général, Gulf Canada Resources Ltd.</p> <p>William L. Hess, président, Alberta Securities Commission</p> <p>De la Coalition pour la réforme de la LCSA : John L. Howard, vice-président principal, Affaires générales et juridiques, MacMillan Bloedel Ltée; Dan Pekarsky, président, Corporate Advisory Group; et Rhonda Grant, secrétaire générale et adjointe du chef du contentieux, NOVA Corporation; et</p> <p>George Watson, président-directeur général, Trans Canada Pipelines Ltd.</p> <p>Tom E. Kierans, président-directeur général de</p>
		Calgary, 14 février 1996	

l'Institut C.D. Howe et administrateur de plusieurs sociétés

Bob Blair, administrateur de plusieurs sociétés

Gordon Cummings, directeur général,
Alberta Wheat Pool

2 Winnipeg
15 février 1996

Lawrence O. Pollard, président-directeur général,
Pollard Banknote

L'honorable Doug Everett, administrateur de
plusieurs sociétés

William Mackness, administrateur et consultant de
sociétés

W.H. Loewen, président, CTI Comtel Inc.

Bob Kozminski, propriétaire et président,
Keystone Ford

3 Halifax,
19 février 1996

J. William E. Mingo, c.r., administrateur de
plusieurs sociétés.

David J. Hennigar, président, Annapolis Basin
Pulp & Paper Co. Ltd.

Louis R. Comeau, président-directeur général,
Nova Scotia Power Corporation.

4 Montréal,
20 février 1996

Jean-Claude Delorme, conseiller auprès du
président du conseil d'administration, Caisse de
dépôt et de placement du Québec.

Jan Peeters, président, Fonorola Inc.

Tullio Cedraschi, président-directeur général,
CN Investments.

De BCE Inc. :

L.R. Wilson, président du conseil, président et
chef de la direction;

Josef J. Fridman, premier vice-président, Affaires

juridiques et secrétaire général; et

Monique Mercier, chef adjoint du service juridique, Affaires juridiques et générales.

De Power Corporation du Canada :

Jim Burns, président délégué du conseil; et
Edward Johnson, vice-président, avocat-conseil et secrétaire.

David M. Culver, président, CAI Capital Corporation.

De la Bourse de Montréal :

Gérald Lacoste, président et chef de la direction;
et

Louis-François Hogue, directeur, Service aux entreprises.

De la Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario :

Dale Richmond, président et directeur général; et
Robert L. Sillcox, vice-président principal des investissements.

L'honorable Willard Z. Estey, C.C., c.r.,
administrateur de plusieurs sociétés.

William Dimma, administrateur de plusieurs sociétés.

Peter Widdrington, président, Laidlaw Inc.

De la Bourse de Toronto :

Rowland Fleming, président et directeur général;
Tom Allen, administrateur de plusieurs sociétés; et
Peter Dey, président et directeur exécutif,
Morgan Stanley Canada Ltée.

Adam H. Zimmerman, administrateur de plusieurs sociétés.

George J. Kosh, président et directeur général
Compagnie de la Baie d'Hudson.

Toronto,
22 février 1996

F.B. Ladly, président suppléant et directeur général, Extendicare Inc.

John F. Fraser, administrateur de plusieurs sociétés.

John D. McNeil, président et directeur général, Compagnie d'assurance-vie Sun Life du Canada.

L'honorable Donald S. Macdonald, administrateur de plusieurs sociétés.

Claude Lamoureux, président et directeur général, Conseil du régime de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario.

John T. Bart, président, Canadian Shareowners Association.

Edward Waitzer, président, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

Sir Graham R. Day, administrateur de plusieurs sociétés.

L'honorable Peter Lougheed, administrateur de plusieurs sociétés.

Maureen Kempston Darkes, présidente et directrice générale, General Motors du Canada Ltée.

De la Coalition pour la réforme de la LCSA :
Purdy Crawford, président, Imasco Ltée; et
P.K. Pal, vice-président et secrétaire, directeur général des services juridiques, Alcan Aluminium Ltée.

De l'Institut canadien des comptables agréés :
Michael H. Rayner, président;
Guylaine Saucier, ancienne présidente, Groupe consultatif des administrateurs; et
William H. Broadhurst, président, Groupe de travail sur la responsabilité légale de l'ICCA.

2

(Deuxième session)

Ottawa,
30 avril 1996

Bruce A. Malcolm, directeur,
Reed Stenhouse Ltd.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Industry:

Mr. Robert Main, Director, Regulatory Affairs and Standards Policy, Corporate Governance Branch, Industry and Science Policy Sector; and

Mr. Richard Johnston, Legal Counsel, Commercial Law Division, Legal Services.

From the Standards Council of Canada:

Mr. Michael B. McSweeney, Executive Director and CEO.

Du ministère de l'Industrie :

M. Robert Main, directeur, Direction des affaires réglementaires et de la politique des normes, Régie d'entreprise, Secteur de la politique industrielle et scientifique; et

M. Richard Johnston, conseiller juridique, Division du droit commercial, Services juridiques.

Du Conseil canadien des normes :

M. Michael B. McSweeney, directeur général et premier dirigeant, Conseil canadien des normes.

6968

